Algemene Rekenkamer

EU-trendrapport 2016

Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie

2016



EU-trendrapport 2016

Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie

De tekst van het rapport *EU-trendrapport 2016; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie* is vastgesteld op 25 januari 2016.
Het rapport is op 27 januari 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort

Doel en opzet

Dit is de veertiende editie van het EU-trendrapport. Deze jaarlijkse publicatie van de Algemene Rekenkamer biedt inzicht in het financieel management van de Europese Unie (EU) als geheel, de EU-lidstaten en Nederland. Dit zijn onderwerpen die van belang zijn voor het standpunt dat de minister van Financiën in Brussel inneemt over het al dan niet goedkeuren van de manier waarop de Europese Commissie het geld op de Europese begroting heeft uitgegeven.
Het Nederlandse standpunt over deze zogenoemde dechargeverlening wordt elk voorjaar bepaald na overleg met de Tweede Kamer. Wij willen de Tweede Kamer mede op basis van dit rapport in staat stellen een goed geïnformeerd debat met de minister van Financiën te voeren.
Ons uitgangspunt is dat de burgers van de EU mogen verwachten dat EU-geld, in hun eigen land en elders, met resultaat wordt aangewend (doeltreffend), dat dit gebeurt met een optimale inzet van middelen (doelmatig) én volgens de regels (rechtmatig). Ook vinden wij dat EU-burgers mogen verwachten dat er over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de bestedingen volledige transparantie bestaat.

Het EU-trendrapport 2016 bestaat uit twee delen. In deel 1 beschrijven we de stand van het financieel management in de EU. We brengen daarbij in kaart wat er bekend is over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding van Europees geld, zowel EU-breed als in de afzonderlijke lidstaten.
Deel 2 heeft dit jaar een ander karakter dan in eerdere edities van het EU-trendrapport. Dat hangt samen met de bijzondere omstandigheid dat het rapport ditmaal verschijnt tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU, van 1 januari tot en met 30 juni 2016. We besteden hieraan aandacht in de vorm van een beschouwing over ontwikkelingen die we op dit moment waarnemen in het financieel management van de EU. We betrekken daarbij onze eerdere trendrapporten.

Conclusies en aanbevelingen uit deel 1

De vraag of het Europese geld rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is besteed, onderzoeken wij jaarlijks aan de hand van de diverse verantwoordingsdocumenten en controleverslagen die in de EU worden uitgebracht door de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de EU-lidstaten.

Dit jaar leidt ons onderzoek naar deze verantwoordingsdocumenten tot de conclusie dat het zicht op de rechtmatigheid van de besteding van EU-geld in de afzonderlijke Europese lidstaten nog altijd gering is. Het gaat daarbij om veel geld: 80% van de bijna € 144 miljard op de EU-begroting wordt jaarlijks door de lidstaten uitgegeven. De lidstaten zijn daarmee medeverantwoordelijk voor een goed beheer en een juiste besteding van het geld.[1] Toch zijn nog steeds maar drie van de 28 lidstaten (waaronder Nederland) bereid om in het openbaar en op politiek niveau verantwoording af te leggen over de wijze waarop het EU-geld binnen hun landsgrenzen is besteed.
De overige lidstaten beperken zich tot een jaarlijks overzicht van de controles die ze hebben verricht naar de rechtmatigheid van de besteding van het EU-geld dat ze vanuit

1 We noemen dit 'in gedeeld beheer'.

Brussel hebben ontvangen. Deze ‘annual summaries’, die iedere lidstaat verplicht is op te stellen, zijn niet openbaar en worden niet op bestuurlijk niveau (door een minister) ondertekend.
Dat de Europese Rekenkamer al decennialang geen positief oordeel velt over de rechtmatigheid van de besteding van het geld op de EU-begroting, onderstreept de urgentie om te komen tot een volledige en transparante verantwoording op lidstaatniveau.

Ook met het inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de besteding van EU-geld is het nog niet goed gesteld. We stellen dit jaar opnieuw vast dat de verantwoordingsdocumenten weliswaar inzicht bieden in de prestaties (output) die in de lidstaten worden geleverd met EU-geld, maar dat er nog altijd weinig bekend is over de daarmee bereikte effecten (outcome). Voor een compleet beeld van wat Europees geld oplevert is deze laatste informatie onontbeerlijk.

In het licht van het bovenstaande bevelen wij het kabinet aan om bij andere Europese lidstaten te blijven stimuleren dat zij, net als Nederland, openbaar politiek verantwoording gaan afleggen over de besteding van het EU-geld dat zijn vanuit Brussel ontvangen. Ondertussen zou het kabinet kunnen bevorderen dat andere lidstaten op zijn minst de verplichte ‘annual summary’ over hun controles op de bestedingen openbaar maken. Met ingang van 2016 zou dit dan ook moeten gelden voor de bijbehorende ‘management declaration’, die de rechtmatigheid garandeert van de uitgaven die door de lidstaten zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie.

Hoofdpunten uit deel 2

Het tweede deel van dit rapport staat zoals we hiervoor hebben aangegeven in het teken van het Nederlands voorzitterschap van de EU in de eerste helft van 2016. We grijpen die gelegenheid aan om een aantal kwesties dat in onze EU-trendrapporten van de afgelopen jaren meermaals aan de orde is geweest, van nader commentaar te voorzien. Zo bespreken we de problemen die schuilgaan achter het gegeven dat de Europese Rekenkamer al vele jaren geen goedkeurend oordeel geeft over de rechtmatigheid van EU-uitgaven. En gaan we dieper in op het belang van en een beter zicht op de resultaten die worden bereikt met EU-projecten.

Binnen Europese programma’s ligt tot nu toe zowel bij de besteding van subsidiegeld als bij de controle daarop het accent op de naleving van regels. Er wordt nauwelijks gekeken of met de uitgevoerde projecten wel het gewenste effect wordt behaald en of dit gebeurt met een efficiënte inzet van het beschikbare geld. Naar ons idee is transparantie over wat er met Europese programma’s wordt bereikt in termen van maatschappelijke effecten onontbeerlijk om burgers een goed antwoord te kunnen geven op de vraag “wat levert de EU op?” Alleen met een goed antwoord op die vraag kan het draagvlak voor de EU worden vergroot. Geld moet daarheen waar de toegevoegde waarde het grootst is.

De in 2014 aangetreden Commissie-Juncker heeft uitdrukkelijk oog voor de ‘performance’ van de EU. Ook wil zij méér doen met minder geld en wil zij waar mogelijk minder en simpeler regels hanteren. Wij denken dat de lidstaten deze nieuwe uitgangspunten moeten aangrijpen om concrete verbeteringen te realiseren. Het is van belang ervoor te zorgen dat de initiatieven vrucht gaan dragen. Een fundamentele herziening van de wijze van begroten zou ervoor kunnen zorgen dat de zojuist aangestipte

hardnekkige problemen tot het verleden gaan behoren. Dit vergt echter niet alleen goede ideeën en voornemens, maar ook daadkracht en consistentie in boodschap en handelen. Daarmee kan de EU aan geloofwaardigheid winnen.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie kabinet

Het kabinet heeft op 18 januari 2016 een reactie gegeven op ons rapport. Het beschouwt onze aanbeveling om te blijven stimuleren dat Europese lidstaten openbaar politiek verantwoording afleggen over de besteding van EU-geld, als ondersteuning van het kabinetsbeleid. Het kabinet wijst erop dat het Financieel Reglement van de EU de autoriteiten in de lidstaten voor de programmaperiode 2014-2020 verplicht om jaarlijks een aantal nieuwe verantwoordingsdocumenten op te stellen. Dit betreft de beheersverklaring over de rekeningen, een uitgebreide 'annual summary' waarin per fonds informatie over de foutenpercentages en de controlesystemen is opgenomen, en een onafhankelijke opinie opgesteld door een onafhankelijk auditorgaan.
Indien de Europese Commissie jaarlijks transparant zou rapporteren over deze verantwoordingsdocumenten, en indien daarbij dan ook de betrouwbaarheid van de cijfers en het functioneren van de nationale controlerende instanties zou worden meegenomen, zou dit volgens het kabinet inzicht bieden in gebieden met aanhoudend hoge foutenpercentages. Het kabinet meent dat de Europese Commissie niet op voorhand onwelwillend staat tegenover deze aanpak, maar stelt in zijn reactie dat het aan de lidstaten is om in te stemmen met publicatie van deze documenten. Tot op heden is de bereidheid hiertoe in de meeste lidstaten beperkt.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat het kabinet van oordeel is dat de EU-lidstaten de sleutel in handen hebben om te komen tot meer transparantie over de rechtmatigheid van de besteding van EU-geld. Hetzelfde geldt voor meer zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid waarmee EU-geld wordt besteed. Zoals we in onze beschouwing laten zien is dat van waarde voor het draagvlak onder burgers voor de EU en voor de inzet van EU-geld, dat immers bestaat uit nationaal geheven belastinggeld. Wij kijken met interesse naar welke inspanningen het kabinet verricht, al dan niet ten tijde van het voorzitterschap, om de gewenste situatie dichterbij te brengen.

Europese Unie: project van 28 landen

Op dit moment vormen 28 landen samen de Europese Unie (EU). De Unie, toen nog onder de naam Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, is na de Tweede Wereldoorlog ontstaan als een economisch project van een klein aantal landen. Mettertijd is de EU uitgegroeid tot een organisatie die zich bezighoudt met verschillende beleidsterreinen.

Democratische besluitvorming

Alles wat de EU doet is gebaseerd op verdragen die op democratische wijze door alle lidstaten zijn aanvaard. De meest gangbare besluitvormingsprocedure van de EU is de medebeslissingsprocedure: het rechtstreeks verkozen Europees Parlement moet samen met de Raad van Ministers (waarin de regeringen van de 28 EU-landen zijn vertegenwoordigd) een EU-wetsvoorstel goedkeuren.

Wetten en regels

De EU kan verschillende soorten besluiten nemen. Sommige daarvan zijn bindend, andere niet. Sommige gelden voor alle EU-landen, andere maar voor een paar.

Niet bindend

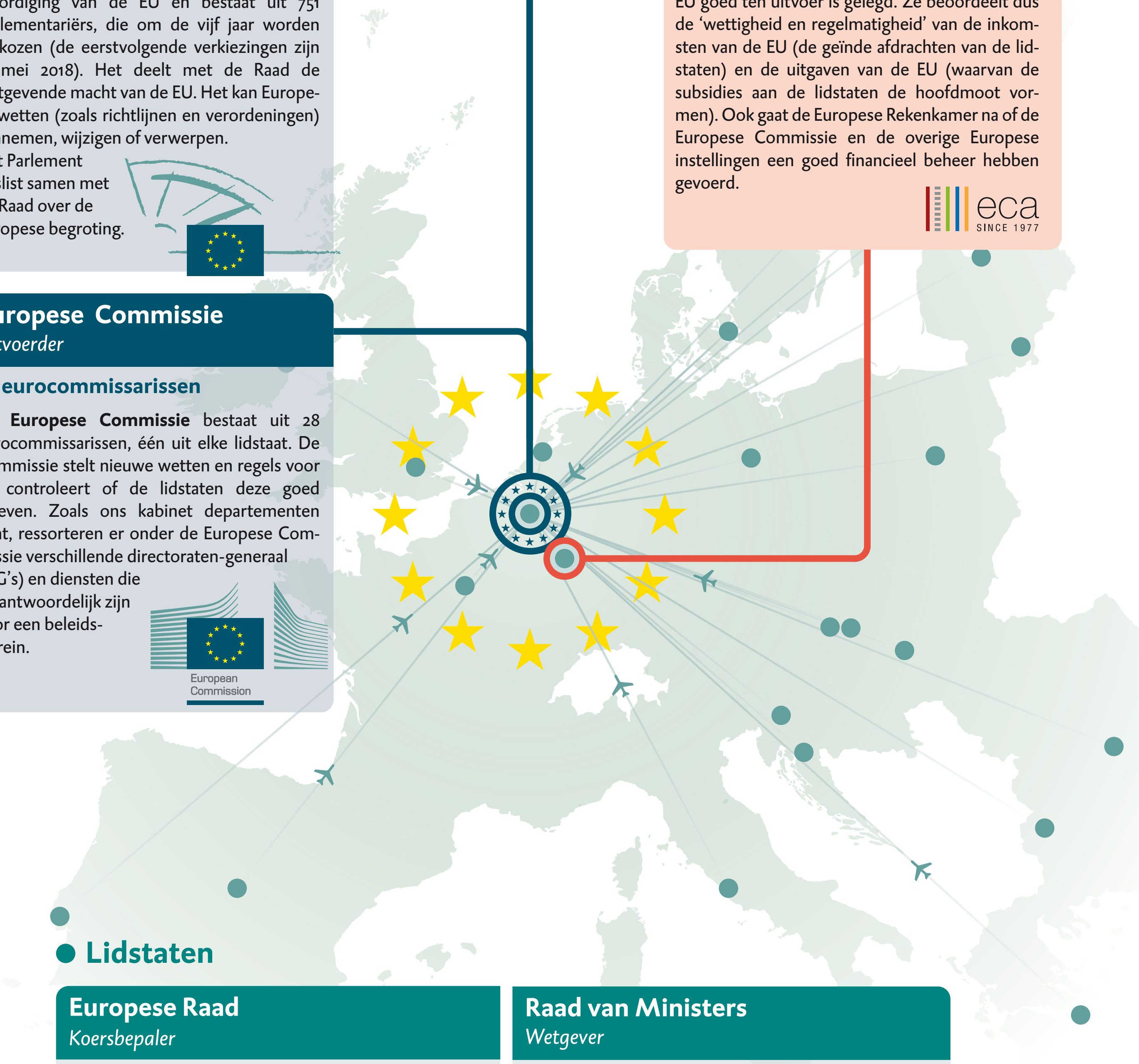
- **Aanbeveling**
  Voorstel van een EU-instelling aan alle lidstaten of aan een of meer specifieke lidstaten tot het volgen van een bepaalde gedragslijn. Schept geen juridische verplichtingen.
- **Richtsnoer**
  Besluit van de regeringsleiders in de Europese Raad dat de grote lijnen op een bepaald beleidsterrein in de EU uitzet.
- **Mededeling**
  Vrijblijvend document van de Europese Commissie waarin bijvoorbeeld een beleidsevaluatie, een toelichting op een actieprogramma of een discussiestuk voor nieuw beleid is opgenomen.
- **Advies**
  Oordeel van een EU-instelling, van toepassing op een of meer specifieke lidstaten, doorgaans in reactie op een bezwaar of als onderdeel van een bepaalde procedure. Schept geen juridische verplichtingen.

Bindend

- **Verordening**
  Besluit van de EU, geldend voor alle lidstaten en rechtstreeks van toepassing op moment van inwerkingtreding. Lidstaten hoeven hier zelf geen maatregelen voor te treffen.
- **Richtlijn**
  Besluit van de EU dat een doel vastlegt dat in alle lidstaten moet worden bereikt. Lidstaten mogen kiezen welke maatregelen zij hiervoor treffen.
- **Beschikking**
  Besluit van de EU, rechtstreeks van toepassing op afzonderlijke gevallen (personen, organisaties, bedrijven of lidstaten).

EU-instellingen

In dit rapport staan de volgende EU-instellingen centraal:



Brussel

Europees Parlement
Wetgever en controleur

751 parlementariërs

Het **Europees Parlement** is de volksvertegenwoordiging van de EU en bestaat uit 751 parlementariërs, die om de vijf jaar worden verkozen (de eerstvolgende verkiezingen zijn in mei 2018). Het deelt met de Raad de wetgevende macht van de EU. Het kan Europese wetten (zoals richtlijnen en verordeningen) aannemen, wijzigen of verwerpen.
Het Parlement beslist samen met de Raad over de Europese begroting.

Europese Commissie
Uitvoerder

28 eurocommissarissen

De **Europese Commissie** bestaat uit 28 eurocommissarissen, één uit elke lidstaat. De Commissie stelt nieuwe wetten en regels voor en controleert of de lidstaten deze goed naleven. Zoals ons kabinet departementen kent, ressorteren er onder de Europese Commissie verschillende directoraten-generaal (DG's) en diensten die verantwoordelijk zijn voor een beleidsterrein.

European Commission

Luxemburg

Europese Rekenkamer
Controleur

De **Europese Rekenkamer** heeft als belangrijkste taak om te controleren of de begroting van de EU goed ten uitvoer is gelegd. Ze beoordeelt dus de 'wettigheid en regelmatigheid' van de inkomsten van de EU (de geïnde afdrachten van de lidstaten) en de uitgaven van de EU (waarvan de subsidies aan de lidstaten de hoofdmoot vormen). Ook gaat de Europese Rekenkamer na of de Europese Commissie en de overige Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd.

eca SINCE 1977

Lidstaten

Europese Raad
Koersbepaler

Regeringsleiders 28 lidstaten

De **Europese Raad** bestaat uit de regeringsleiders van de 28 lidstaten. De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten. De Europese Raad oefent geen wetgevingstaak uit.

Raad van Ministers
Wetgever

Ministers 28 lidstaten

De **Raad van Ministers** (ook wel kortweg **Raad** genoemd) oefent samen met het Europees Parlement de wetgevings- en begrotingstaak uit. Dit houdt in dat hij goedkeuring moet geven aan elk wetsvoorstel van de Europese Commissie en aan elke voorgestelde EU-begroting.

Deel 1

EU: trends in financieel management

Inkomsten en uitgaven van de EU

Gezamenlijke financiering, gezamenlijke uitgaven

De EU wordt gefinancierd door de jaarlijkse afdrachten van de lidstaten. Deze afdrachten vloeien samen in de EU-begroting. Deze begroting mag geen overschot of tekort hebben. Alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten en niet-bestede bedragen moeten terugvloeien naar de lidstaten. Dat laatste gebeurt ofwel door de betreffende bedragen te verrekenen met de afdrachten van de lidstaten over latere jaren, ofwel door de bedragen volgens een bepaalde verdeelsleutel terug te geven aan de lidstaten.

In 2014 omvatte de EU-begroting bijna € 144 miljard. Om dit in perspectief te plaatsen: dit is ongeveer 1% van het gezamenlijk bruto nationaal inkomen van de lidstaten.

Drie soorten afdrachten

Om de uitgaven te financieren dragen de lidstaten elk jaar een per land vastgesteld bedrag af. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen de zogenoemde eigen middelen van de EU. Ze bestaan uit:

- traditionele eigen middelen: 75% van de door de lidstaten geïnde heffingen op de invoer van suiker en douanerechten;
- btw-middelen: een EU-breed vastgesteld percentage van de btw-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten;
- afdrachten die gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.

In 2014 droeg Nederland ruim € 8 miljard af aan de EU, dat is zo'n 3,2 % van de totale Rijksuitgaven in dat jaar.

Gedeeld beheer

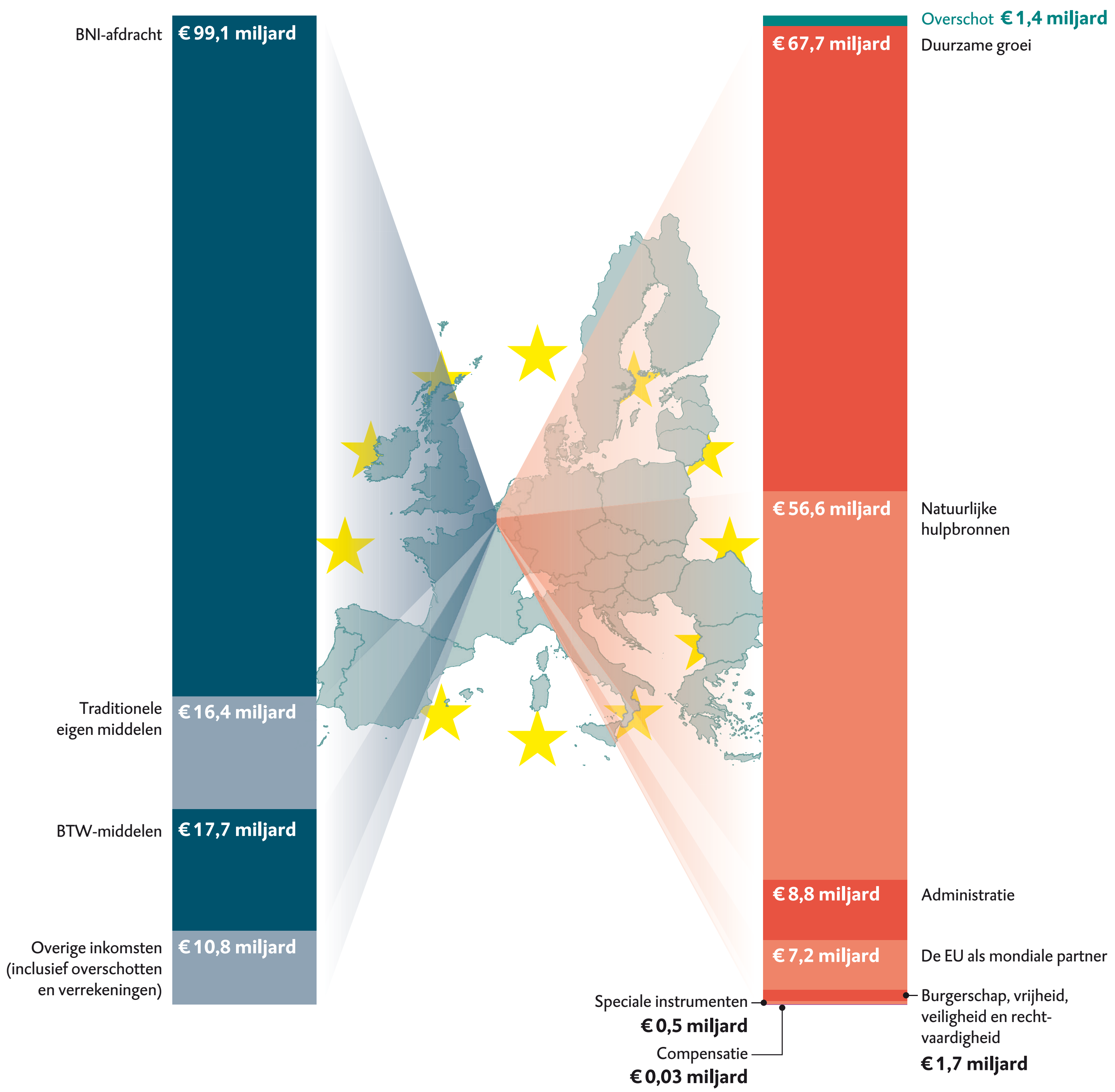
Van het geld dat jaarlijks op de EU-begroting staat wordt zo'n 80% beheerd door de Europese Commissie en de lidstaten samen. De fondsen waar dit voor geldt worden 'fondsen in gedeeld beheer' genoemd. Hieronder vallen bijvoorbeeld de structuurfondsen, die zich richten op de verbetering van de economische, sociale en territoriale samenhang van de EU. Onze aandacht gaat in dit rapport vooral uit naar de besteding van het geld uit de fondsen in gedeeld beheer. De EU-lidstaten dragen een directe verantwoordelijkheid voor de goede (rechtmatige, doeltreffende en doelmatige) besteding van dit geld.

Inkomsten
2014

€ 143,9 miljard

Uitgaven
2014

€ 142,5 miljard



1 Financieel beheer en rechtmatigheid

Dit eerste hoofdstuk gaat over de manier waarop het geld dat de lidstaten afdragen aan de EU wordt beheerd en besteed. Belangrijk is dat het Europese geld volgens de regels wordt besteed. Gebeurt dat niet, dan is er sprake van een onrechtmatigheid.

De Europese Commissie legt jaarlijks in diverse documenten verantwoording af over hoe zij het EU-geld heeft beheerd en hoe zij heeft gecontroleerd of de EU-uitgaven rechtmatig waren. De Europese Rekenkamer doet een onafhankelijke controle en geeft haar oordeel in een jaarverslag. Ook de afzonderlijke lidstaten stellen jaarlijks rapporten en verslagen op over de uitgaven die met EU-geld zijn gedaan. Op al deze verantwoordings- en controledocumenten (zie bovenstaande figuur) gaan we in dit hoofdstuk in. We lichten toe waar ze over gaan en wat er in 2015 zoal in stond: de verantwoordingsdocumenten van de Europese Commissie (§ 1.1), het controleverslag van de Europese Rekenkamer (§ 1.2) en de nationale verantwoordingsdocumenten (§ 1.3).

1.1 Verantwoordingsdocumenten van de Europese Commissie

1.1.1 Verantwoording Europese Commissie in activiteitenverslagen en syntheseverslag

De DG's en diensten[2] van de Europese Commissie brengen jaarlijks 'activiteitenverslagen' uit. Hierin doen ze verslag van hun werkzaamheden en leggen ze verantwoording af over de daarmee bereikte resultaten.

Bij elk activiteitenverslag wordt een *betrouwbaarheidsverklaring* afgegeven, ondertekend door de directeur-generaal. Hierin staat dat het activiteitenverslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget van het DG in kwestie.
De directeur-generaal kan in het activiteitenverslag zogeheten *voorbehouden* maken bij de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Zo'n voorbehoud is bedoeld om te wijzen op tekortkomingen of problemen die het onmogelijk maken om een volledige betrouwbaarheidsverklaring af te geven. Een voorbehoud wordt bijvoorbeeld gemaakt wanneer uitgaven zijn gedaan die niet rechtmatig waren.
De directeur-generaal dient aan te geven hoeveel voorbehouden er zijn, hoeveel geld ermee is gemoeid, hoe de tekortkomingen of problemen zijn ontstaan (bijvoorbeeld uit welke interne en externe risico's ze voortvloeien), en met welke maatregelen ze zullen worden aangepakt.

In 2014 verklaarden alle directeuren-generaal in hun activiteitenverslag dat zij redelijke zekerheid hadden over het correcte gebruik van het door hen beheerde Europese geld, de inachtneming van de beginselen van goed financieel beheer en het feit dat de controleprocedures de nodige waarborgen boden voor de wettigheid en de regelmatigheid van de financiële transacties.
In de jaarlijkse activiteitenverslagen over 2014 heeft het zogenoemde prestatiekader een grotere nadruk gekregen. De nieuw aangetreden Europese Commissie hecht in deze rapportage over beleidsprestaties veel belang aan de toegevoegde waarde van haar werkzaamheden voor de burgers. Uit het oogpunt van coherentie en vergelijkbaarheid van alle DG's is gewerkt aan het verbeteren van de rapportage over beleidsresultaten en programmabeheer en daarmee is belangrijke voortgang geboekt.

2
Omwille van de leesbaarheid spreken wij in het vervolg van de tekst spreken wij alleen nog van DG's; daarmee zijn dan ook diensten bedoeld.

Verantwoording en controle: wie doet wat?

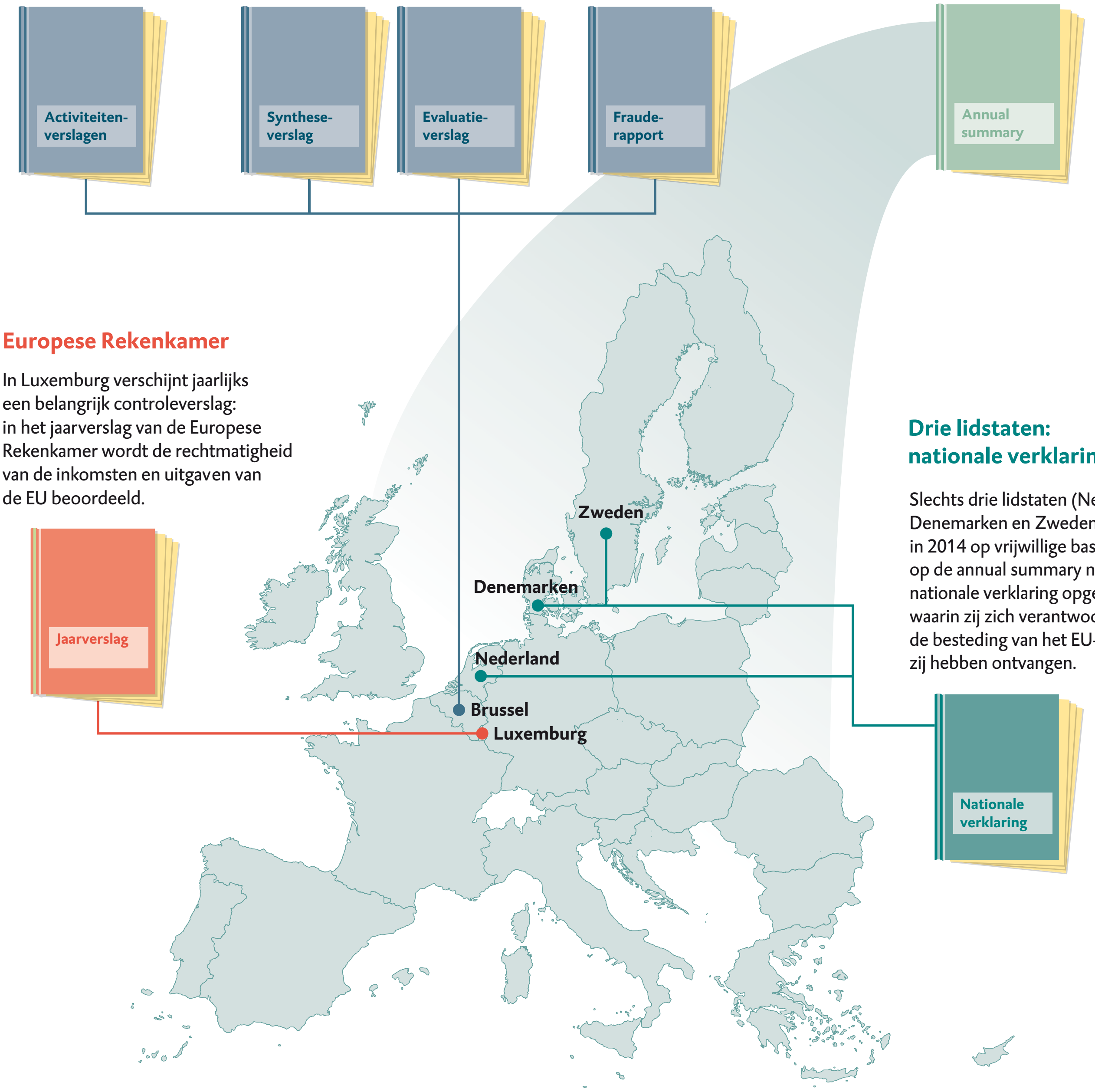
Europese Commissie

De Europese Commissie stelt jaarlijks verantwoordingsdocumenten en controleverslagen op

- De beleidsDG's van de Europese Commissie stellen activiteitenverslagen op.
- De Europese Commissie brengt een overkoepelend syntheseverslag over de activiteitenverslagen en een evaluatieverslag over het gevoerde beleid uit.
- Het antifraudebureau OLAF publiceert zijn rapport over onregelmatigheden en fraudegevallen in de lidstaten.

Alle lidstaten: annual summary

Alle EU-lidstaten brengen jaarlijks verplicht een annual summary uit: overzichten van de onderzoeken (en de uitkomsten ervan) die in de lidstaten zijn verricht naar de rechtmatigheid van EU-geldstromen.



Europese Rekenkamer

In Luxemburg verschijnt jaarlijks een belangrijk controleverslag: in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer wordt de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van de EU beoordeeld.

Drie lidstaten: nationale verklaring

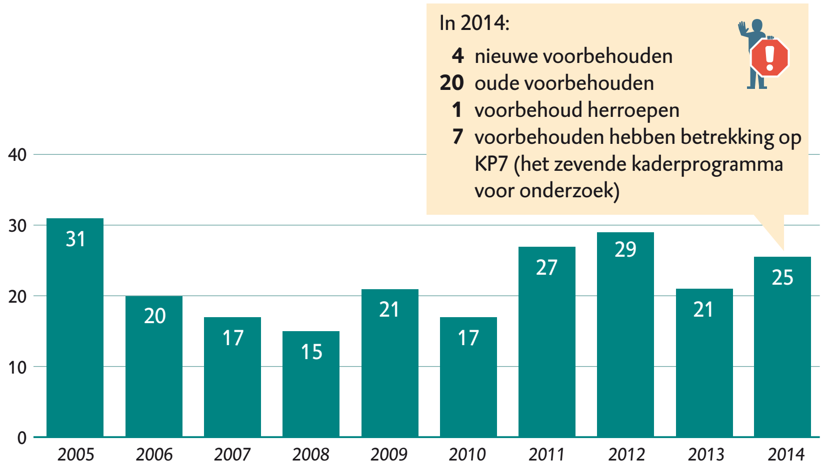
Slechts drie lidstaten (Nederland, Denemarken en Zweden), hebben in 2014 op vrijwillige basis aanvullend op de annual summary nog een nationale verklaring opgesteld, waarin zij zich verantwoorden over de besteding van het EU-geld dat zij hebben ontvangen.

Aantal voorbehouden in 2014 is toegenomen

Het aantal voorbehouden dat de directeuren-generaal van de Europese Commissie over 2014 hebben gemaakt bij de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie over de besteding van budgetten is toegenomen ten opzichte van 2013. Hier staat tegenover dat het financieel belang van de voorbehouden echter iets is afgenomen.
Er zijn over 2014 in totaal 25 voorbehouden gemaakt, vier meer dan het jaar ervoor.

Behalve de vier nieuwe punten van voorbehoud die werden gemaakt,[3] werd er één herroepen.[4] Vanzelfsprekend neemt de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven van de DG's toe naarmate er meer voorbehouden worden gemaakt.

Aantal voorbehouden DG's neemt weer toe



Bron: Syntheseverslagen Europese Commissie 2005-2014

De voorbehouden hadden in 2014 betrekking op alle belangrijke uitgaventerreinen (landbouw € 1.447 miljoen, structuurfondsen en cohesie € 418 miljoen, externe steun € 216 miljoen en onderzoek € 200 miljoen). Het risicobedrag dat gemoeid is met de uitgaven onder voorbehoud wordt, rekening houdend met de terugvorderingen en financiële correcties die al hebben plaatsgevonden, geraamd op € 2,3 miljard (1,6% van de totale begroting); vorig jaar ging het om € 2,4 miljard (eveneens 1,6 %).

In de twaalf activiteitenverslagen die wij in detail hebben bekeken[5] zijn de voorbehouden en de toelichtingen daarbij net als in voorgaande jaren gedetailleerd weergegeven en goed gekwantificeerd. De voorbehouden komen niet alleen voort uit gesignaleerde tekortkomingen bij financiële transacties; vaak ook hebben ze betrekking op tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen. De tekortkomingen zelf ontstaan veelal als gevolg van de complexiteit van de EU-regels die bepalen welke uitgaven subsidiabel zijn en welke niet.

Aantal 'reputationele' voorbehouden in 2014 gelijk gebleven

Wanneer een directeur-generaal een 'reputationeel voorbehoud' maakt bij zijn betrouwbaarheidsverklaring, is er sprake van een tekortkoming die de reputatie van de Europese Commissie raakt. Er is dan bijvoorbeeld een zwak punt geconstateerd in het ontwerp of het functioneren van de interne controle of het financieel beheer.

De directeuren-generaal van twee van de twaalf door ons onderzochte DG's maakten in hun activiteitenverslag over 2014 voorbehouden in verband met mogelijke reputatieschade voor de Commissie. Vorig jaar maakten eveneens de DG's Regionaal beleid en Werkgelegenheid twee punten van reputationeel voorbehoud.

3
Deze punten van voorbehoud hadden betrekking op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

4
De directeur-generaal Gezondheid en consumentenbescherming (SANCO) trok zijn punt van voorbehoud in.

5
Het betreft de activiteitenverslagen van de beleidsDG's Landbouw en plattelandsontwikkeling; Regionaal beleid en Stadsontwikkeling; Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie; Maritieme zaken en Visserij; Binnenlandse zaken; Justitie; Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en vervoer; Energie; Onderzoek en Innovatie en Belasting en Douane-unie. De selectie omvat vooral de gedeeld beheer-DG's en die met een groot financieel belang. In totaal waren er in 2014 33 activiteitenverslagen.

Aard voorbehoud en financieel belang

Begrotingshoofdstuk	DG	Aard voorbehoud € financieel R reputationeel	Financieel risico (miljoen euro)
Duurzame groei	Regionaal beleid	€	224
		R	–
		€	17
	Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie	€	169
		R	–
	Mobiliteit en Vervoer	€	1
	Energie	€	4
	Onderzoek en Innovatie	€	111
Natuurlijke hulpbronnen	Landbouw en plattelandsontwikkeling	€	78
		€	832
		€	533
		€	5
	Maritieme zaken en Visserij	€	7
Burgerschap, vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid		–	–
Totaal voorbehouden in door ons onderzochte beleidsDG's		€ 11 R 2	1.981
Overige voorbehouden		12	
Totaal aantal voorbehouden		**€ 20** **R 5**	**2.285**

* Het belangrijkste nieuwe punt in 2014 heeft betrekking op Griekenland; het foutenpercentage voor de vier operationele programma's van het Europees Sociaal Fonds (ESF) wordt voorlopig op 5% geraamd. Alle Griekse programma's zijn opgenomen in de lijst van voorbehouden en er worden geen betalingen gedaan uit voorzorg in afwachting van de lopende besprekingen met de Europese Rekenkamer en de Griekse autoriteiten. Risicobedrag: € 54,4 miljoen.

Zoals het overzicht laat zien hadden de reputationele voorbehouden over 2014 betrekking op:

- DG Regio: de beheer- en controlesystemen van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (vervoersector) in vier lidstaten (Italië, Ierland, Roemenië en Bulgarije) voor de periode 2000-2006. Deze voorbehouden waren het gevolg van (a) significante correcties die nodig bleken bij de sluiting van enkele programma's en (b) het vermoeden van fraude bij verscheidene projecten binnen één lidstaat.
- DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie: de beheer- en controlesystemen van het Europees Sociaal Fonds (ESF) bij zeven lopende programma's in drie lidstaten (Frankrijk, Italië, en Spanje) voor de periode 2000-2006. Deze voorbehouden waren het gevolg van gebreken in de systemen die de regelmatigheid van de betalingen konden beïnvloeden.

Verslaglegging over resultaten van controles in lidstaten op zelfde niveau gebleven
De vijf beleidsDG's die verantwoordelijk zijn voor de fondsen die de Europese Commissie samen met de lidstaten beheert (DG Landbouw en plattelandsontwikkeling, DG Regionaal beleid, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, DG Maritieme Zaken en Visserij en DG Binnenlandse zaken) geven in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2014 gedetailleerde informatie over de resultaten van hun controles in lidstaten. Deze informatie is inhoudelijk op hetzelfde kwalitatieve en kwantitatieve niveau gebleven als in de activiteitenverslagen over 2013.[6]
De overige zeven beleidsDG's geven in hun activiteitenverslagen alleen aan wat de aard van de controles was en in sommige gevallen in welke lidstaten controles zijn uitgevoerd. Inzicht in het resultaat van die controles bieden deze verslagen nauwelijks.

Syntheseverslag: sluitstuk verantwoording
De Europese Commissie maakt jaarlijks op basis van de activiteitenverslagen van de DG's het zogenoemde Syntheseverslag.
Net als vorig jaar vermeldt de Europese Commissie in het Syntheseverslag over 2014 dat haar interne auditdienst (IAS) een oordeel heeft gegeven over het financieel beheer waarop de directeuren-generaal zich hebben gebaseerd in hun activiteitenverslagen.[7]
In dit oordeel, dat overigens niet openbaar is, stelt de IAS dat de controleprocedures die de Commissie heeft ingevoerd op het gebied van bestuur, risicobeheer en interne kwesties over het geheel genomen toereikend zijn om redelijke zekerheid te kunnen bieden over de verwezenlijking van haar financiële doelstellingen. De IAS vroeg verder onder meer speciale aandacht voor de nieuwe wetgeving in het kader van het meerjarig financieel kader 2014-2020. De regels over wat er voor subsidie in aanmerking komt (subsidiabiliteit) blijven complex. Dit zou kunnen leiden tot interpretatieproblemen van de kant van de lidstaten en uiteindelijk tot een verhoogd foutenrisico, aldus de IAS.

In haar Syntheseverslag over 2014 heeft de Europese Commissie voor het eerst een samenvattend overzicht gepresenteerd van de belangrijkste prestatie-indicatoren. Het overzicht dient om aan te geven in hoeverre de Commissie haar doelstellingen heeft bereikt.[8] Het verslag vermeldt bijvoorbeeld dat de werkgelegenheid in de landbouwsector sinds 2012 is toegenomen en daarmee op koers ligt. Volgens de Commissie geven de scores op de meeste indicatoren aan dat zij goed op weg is om haar meerjarendoelstellingen te realiseren.

Het Syntheseverslag bevat verder voor het eerst een zo goed mogelijke raming van het totale risicobedrag en van de te verwachten toekomstige correcties. De Commissie schat blijkens het Syntheseverslag dat het totale risicobedrag in 2014 tussen de € 3,7 miljard en € 5 miljard zal liggen. Maar niet alle risico's monden daadwerkelijk uit in onregelmatigheden[9] die worden gecorrigeerd. De Commissie gaat ervan uit (op grond van ervaringsgegevens) dat er bij controles die zij in opeenvolgende jaren zal uitvoeren voor een totaalbedrag van ongeveer € 2,7 miljard fouten aan het licht zullen komen, die vervolgens zullen worden gecorrigeerd. Dit betreft dan 1,9% van de totale uitgaven van de EU in 2014, zijnde € 142,5 miljard.[10]

1.1.2 Verslag OLAF over onregelmatigheden en fraude
Bij de ontvangst en de besteding van EU-geld worden in de EU-lidstaten soms fouten gemaakt bij het uitvoeren van de EU-regels. Er is dan sprake van een onregelmatigheid. Daarnaast worden de regels soms moedwillig overtreden. Dan is er sprake van fraude.

6
Als gevolg van de verbeterde structuur van alle activiteitenverslagen in 2013 is bijvoorbeeld de onderlinge vergelijkbaarheid verbeterd, onder meer door de invoering van een verplichte paragraaf 'Key conclusions on resource management and internal control effectiveness'.

7
Overeenkomstig artikel 99, lid 5 van het herziene Financieel Reglement zal een samenvattend verslag van de werkzaamheden van de intern controleur aan de kwijtingsautoriteit worden toegezonden.

8
Zie bijlage 1 van de Annex bij het Syntheseverslag, 'Reporting on Policy Achievements: selection of key performance indicators'.

9
'Onregelmatigheid' is de Europese term voor het Nederlandse begrip 'onrechtmatigheid'. In dit rapport beschouwen we beide termen als synoniemen.

10
Deze ramingen zijn gebaseerd op het gemiddelde bedrag aan correcties sinds 2009. Volgens de Europese Commissie is dit de beste indicatie van het corrigerend vermogen van de controle achteraf.

EU-lidstaten zijn verplicht om alle onregelmatigheden waarvan het financieel belang de € 10.000 te boven gaat, aan de Europese Commissie te melden. Ook moeten zij ervoor zorgen dat verschuldigde bedragen worden terugbetaald.
Het Europese antifraudebureau OLAF[11] maakt namens de Europese Commissie jaarlijks overzichten van het aantal gemelde onregelmatigheden. Deze overzichten bieden echter geen volledig en geharmoniseerd beeld, omdat lidstaten niet allemaal op dezelfde wijze melden. Zo zijn er verschillen in het hanteren van definities in nationale wetgeving ("vermoeden van fraude") en in de mate waarin lidstaten verslag doen van strafrechtelijke vervolging.

Toename onregelmatigheden
EU-breed is zowel het aantal gemelde onregelmatigheden als het geschatte financieel belang daarvan in 2014 ten opzichte van 2013 toegenomen; het aantal nam toe met 4,4% en het financieel belang met 50%.

Onregelmatigheden per begrotingsonderdeel

Begrotingsonderdeel (oude hoofdstukindeling)	Onregelmatigheden			Financieel belang In miljoenen euro's		
	2013	2014		2013	2014	
Eigen middelen	4.777	5.185	↑	388,4	978,6	↑
Natuurlijke hulpbronnen (gemeenschappelijk landbouwbeleid)	3.535	3.937	↑	277,9	306,1	↑
Duurzame groei (structuurbeleid)	4.993	5.283	↑	1.333,7	1.835,5	↑
Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; en EU als mondiale partner (direct beleid)	2.245	1.897	↓	81,9	100,8	↑
Compensatie nieuwe lidstaten (pre-toetredingsbeleid)	229	171	↓	62,2	24,7	↓
Totaal	**15.779**	**16.473**	↑	**2.144,1**	**3.244,7**	↑

Getallen zijn ontleend aan de verslagen over de bescherming van de financiële belangen van de EU over 2013 en 2014 en de daarbij behorende annexen; COM(2014) 474,§ 2 en COM(2015) 386 § 4.

De 16.473 onregelmatigheden die in 2014 door de lidstaten zijn gemeld kennen een totaal financieel belang van € 3,24 miljard (dit was in 2013 € 2,14 miljard).[12] Twee derde van het totaalbedrag dat gemoeid is met de onregelmatigheden heeft betrekking op meldingen afkomstig uit vijf lidstaten: Tsjechië, Slowakije, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Het gaat om onregelmatigheden bij de landbouwsubsidies (inclusief geld uit de visserijfondsen), bij de structuurfondssubsidies en bij de afdracht van door de lidstaten geïnde invoer- en douaneheffingen (ook wel 'traditionele eigen middelen' genoemd). In deze laatste categorie van onregelmatigheden rapporteerde het Verenigd Koninkrijk het hoogste bedrag: € 572,9 miljoen. Dat is bijna driekwart van de totale omvang van de onregelmatigheden bij de afdrachten: € 978,6 miljoen).

De lidstaten dienen alles in het werk te stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Als een lidstaat een ten onrechte gedane betaling tijdig meldt en voldoende inspanningen verricht om de het geld terug te vorderen, legt de Europese Commissie geen boete op.

11
OLAF staat voor Office européen de lutte anti-fraude.

12
Van dit totaal heeft € 2,27 miljard betrekking op de uitgaven, de rest op de ontvangsten van de EU. De gemelde onregelmatigheden vertegenwoordigen 1,8% van de betalingen die binnen de lidstaten zijn gedaan.

In 2014 namen de bedragen die gemoeid waren met de voorgenomen correcties en terugvorderingen toe: van € 3.436 miljoen in 2013 naar € 4.728 miljoen in 2014. De financiële omvang van de daadwerkelijk uitgevoerde besluiten nam daarentegen af met 11%. In 2013 werd er voor € 3.334 miljoen gecorrigeerd c.q. teruggevorderd; in 2014 ging het om € 2.980 miljoen. De correcties en terugvorderingen betroffen hoofdzakelijk het cohesiebeleid (-25%) en daarbinnen het ESF (-67%).

Financiële correcties en terugvorderingen 2013-2014 per onderdeel van de EU-begroting

Begrotingsonderdeel	Vastgesteld en besloten (miljoenen EUR)				Uitgevoerd (miljoenen EUR)			
	Financiële correcties	Terug-vorderingen	Totaal	Variatie 2014/2013	Financiële correcties	Terug-vorderingen	Totaal	Variatie 2014/2013
Landbouwbeleid	**1.869**	**378**	**2.247**	**54%**	**882**	**317**	**1.199**	**21%**
ELGF	1.649	213	1.862	74%	796	150	946	48%
ELFPO	220	165	385	0%	86	167	253	-30%
Cohesiebeleid	**2.016**	**35**	**2.051**	**38%**	**1.357**	**32**	**1.389**	**-25%**
EFRO	1.330		1330	293%	823	1	824	32%
Cohesiefonds	292		292	33%	191		191	-31%
ESF	342	1	343	-61%	289	1	290	-67%
Andere (w.o. EVF, FIOV, EOGFL-O)	52	34	86		54	30	84	
Intern beleid	**5**	**293**	**298**	**-25%**	**5**	**274**	**279**	**-30%**
Extern beleid		**127**	**127**	**37%**		**108**	**108**	**-16%**
Administratie		**5**	**5**	**-17%**		**5**	**5**	**-17%**
Totaal 2014	**3.890**	**838**	**4.728**	**38%**	**2.224**	**736**	**2.980**	**-11%**
Totaal 2013	2.495	941	3.436		2.472	862	3.334	
Variatie 2014/2013	56%	-11%	38%		-9%	-15%	-11%	
Eigen middelen totaal 2014		**958**	**958**			**229**		**24%**
Eigen middelen totaal 2013		425	425			287		67%
Variatie 2014/2013		-125%	-125%			-20%		

Bron: verslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie over 2014, COM(2015) 386, p. 29.

Bij de 'eigen middelen' van de EU (de afdrachten van de lidstaten) bedroeg het in te vorderen bedrag in 2014 € 958 miljoen. Daarvan haalden de lidstaten € 229 miljoen al binnen voor zaken die in datzelfde jaar waren ontdekt, zodat het invorderingspercentage uitkomt op 24%.

Vooral onregelmatigheden bij cohesiebeleid

Het aantal gemelde onregelmatigheden bij het landbouw- en cohesiebeleid nam in 2014 toe vergeleken met 2013. Er was met deze onregelmatigheden ook meer geld gemoeid dan in het voorgaande jaar. Het financieel belang van de cohesiefondsen vertegenwoordigt nog steeds het grootste deel van de uitgaven. De geldstromen die naar de lidstaten zijn gevloeid in het kader van het cohesiebeleid van de EU beogen de economie van de minst economisch ontwikkelde lidstaten op peil te brengen. Er worden projecten gefinancierd die deze lidstaten vooruit helpen (bijvoorbeeld de aanleg van wegen en spoorwegverbindingen) en zo de EU helpen 'bijeen te blijven'.

Bij beschouwing van de trend in deze gegevens (met name de omvang van de onregelmatigheden in de uitvoering van het cohesiebeleid) moet worden meegewogen dat het

aantal lidstaten tijdens de periode is toegenomen en dat de drempel voor meldingen tussentijds is verhoogd.[13]

Toename aantal vermoedelijke fraudezaken
Fraude is aan de orde wanneer een onregelmatigheid opzettelijk is veroorzaakt. Er zijn dan bijvoorbeeld valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten gebruikt c.q. ingediend, er is in strijd met de regels opzettelijk informatie achtergehouden, of er is EU-geld welbewust voor andere doelen gebruikt dan waarvoor het oorspronkelijk was toegekend.

Het aantal vermoedelijke fraudezaken dat vanuit de EU-lidstaten in 2014 bij OLAF werd aangedragen is in vergelijking met het jaar ervoor wederom toegenomen: van 1.294 naar 1.417. Dit is het hoogste aantal nieuwe zaken dat bij OLAF is gemeld sinds haar oprichting.
Er is vooral informatie aangeleverd over mogelijke fraude bij de structuurfondsen. Het gaat daarbij om 549 zaken. Daarvan hadden 127 zaken betrekking op fraude bij subsidies uit het Europees Sociaal Fonds (ESF).

OLAF heeft naar aanleiding van de meldingen in 2014 234 fraudeonderzoeken geopend. Daarmee kwam het aantal lopende onderzoeken eind 2014 op 474 zaken. Wanneer we de nieuw geopende fraudezaken uitsplitsen naar beleidsterrein, zien we - en dit is gezien het bovenstaande niet verrassend - dat de meeste zaken betrekking hebben op structuurfondssubsidies. Het aantal fraudezaken is hier licht toegenomen van 149 in 2013 naar 153 in 2014. Het aantal OLAF-onderzoeken naar fraude bij de landbouwfondsen nam af: van 82 zaken in 2013 naar 60 in 2014.
Over een periode van ruim vijf jaar heeft OLAF aanbevelingen gedaan aan lidstaten met openstaande terugvorderingen. De aanbevelingen hadden betrekking op een totaalbedrag van € 901 miljoen, dat (geleidelijk) naar de EU-begroting moet terugvloeien.

Verder werkt OLAF sinds het van kracht worden van de OLAF-verordening in toenemende mate samen met de nationale coördinatiediensten voor fraudebestrijding, die alle lidstaten op grond van de verordening hebben moeten aanwijzen. Medio 2014 hadden 23 lidstaten zo'n anti-fraud coordination service (AFCOS),[14] eind 2014 hadden alle lidstaten er een. De AFCOS moet actief samenwerken en informatie (ook van operationele aard) uitwisselen met OLAF om zo de gemeenschappelijke strijd tegen fraude te verbeteren.

1.2 Controleverslag Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft als belangrijkste taak om te controleren of de begroting van de EU goed ten uitvoer is gelegd. Ze beoordeelt dus de rechtmatigheid van zowel de inkomsten van de EU (de geïnde afdrachten van de lidstaten) als de uitgaven van de EU (waarvan de subsidies aan ingezetenen van de lidstaten de hoofdmoot vormen). Ook gaat de Europese Rekenkamer na of de Europese Commissie en de overige Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd. Ze presenteert jaarlijks haar bevindingen in het jaarverslag over het afgesloten begrotingsjaar. Deze bevindingen spelen een belangrijke rol bij het besluit van het Europees Parlement om de Europese Commissie al dan niet kwijting (decharge) te verlenen voor de begrotingsuitvoering.

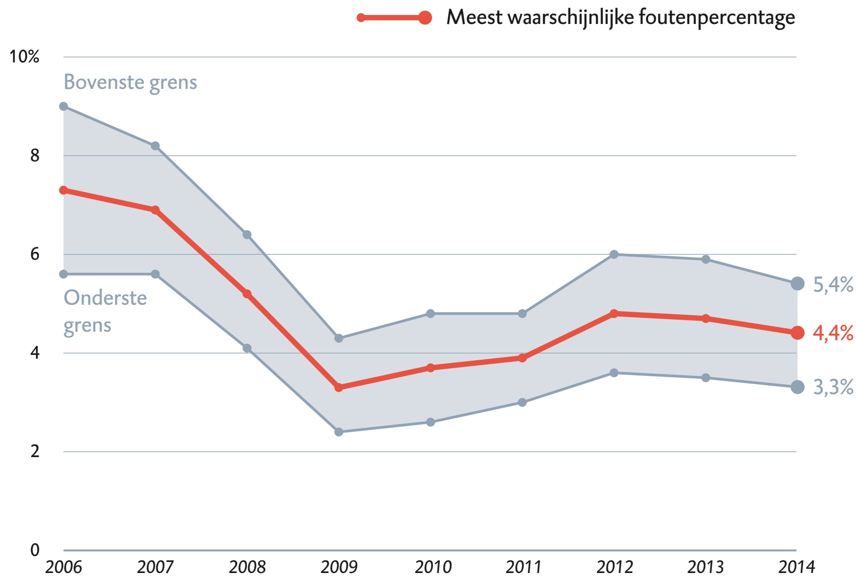
13
De drempel voor de melding van onregelmatigheden bij transacties met geld uit de structuurfondsen inclusief het Cohesiefonds is met ingang van 2006 verhoogd van € 4.000 naar € 10.000. Voor onregelmatigheden voor landbouwfondsen ging deze drempelverhoging een jaar later in.

14
In Nederland is het Douane informatiecentrum (DIC), onderdeel van het douane Regiokantoor Rotterdam Rijnmond, bij wet aangewezen als de AFCOS op het gebied van de douane en voor alle soorten controles van de Commissie (dat laatste als gevolg van Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 die van toepassing is op alle activiteiten van de EU voor de bestrijding van fraude met EU-geld).Het DIC behandelt alle judiciële, wettelijke en beleidskwesties.

De Europese Rekenkamer geeft géén rechtmatigheidsoordeel over de besteding van EU-gelden in de afzonderlijke lidstaten. Ze kijkt in de lidstaten alleen naar de controle- en beheersystemen voor de EU-geldstromen en beoordeelt of deze goed functioneren.

Wederom geen positief oordeel over rechtmatigheid besteding EU-gelden
Hoewel het Europees Parlement sinds 1998 elk jaar decharge heeft verleend aan de Europese Commissie voor de manier waarop zij het geld dat op de Europese begroting stond heeft uitgegeven, heeft de Europese Rekenkamer nog nooit een positief oordeel gegeven over de rechtmatigheid van deze uitgaven. Elk jaar vindt zij bij haar controles te veel fouten. Als bijvoorbeeld de kosten die door uitvoerders van een EU-project worden gedeclareerd niet subsidiabel zijn, maar toch worden vergoed, is er sprake van een fout in de uitgaven. Naast het vergoeden van niet-subsidiabele kosten zijn (ernstige) fouten inzake openbare aanbesteding en onjuiste declaraties van arealen door landbouwers de meest voorkomende soort fouten.

Door Europese Rekenkamer geconstateerd algeheel foutenpercentage
2006-2014



Foutenpercentage bij uitgaven Europese Commissie miniem gedaald
Ook over 2014 heeft de Europese Rekenkamer geen positief rechtmatigheidsoordeel (Déclaration d'Assurance, kortweg DAS) bij de tenuitvoerlegging van de EU-begroting van de Europese Commissie gegeven (Europese Rekenkamer, 2015).

De Europese Rekenkamer meldt in haar jaarverslag over 2014 dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de gehele begroting van de Europese Commissie 4,4% bedraagt. Vertaald naar de totale uitgaven in 2014 van bijna € 142,5 miljard betekent dit dat er materiële fouten zijn geconstateerd voor een bedrag van bijna € 6,3 miljard.
In het jaarverslag over 2013 meldde de Europese Rekenkamer aanvankelijk een geschat foutenpercentage van 4,7%. In 2014 heeft zij echter de methodiek over geschatte foutenpercentages aangepast en aan de hand daarvan is ook het geschatte foutenpercentage voor 2013 bijgesteld. In de nieuwe methodiek wordt rekening gehouden met de kwantificering van ernstige fouten inzake openbare aanbesteding. Dit heeft erin geresulteerd dat volgens de Europese Rekenkamer het geschatte foutenpercentage voor 2013 4,5% bedraagt.

De Europese Rekenkamer noemt fouten 'materieel' wanneer het financieel belang van de gevonden (kwantificeerbare) fouten 2% of meer van de totale uitgaven behelzen. Daarvan was ook in 2014 sprake; de over dat jaar geconstateerde fouten in de uitgaven voor alle beleidsterreinen tezamen (met uitzondering van 'administratie') komen boven de materialiteitsgrens van 2% uit.
De twee meest foutgevoelige uitgaventerreinen waren regionaal beleid, en stadsontwikkeling met 6,1% en plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij met 6,2%. In de ontvangsten zijn geen fouten van materieel belang gevonden.

Over de betrouwbaarheid van de rekeningen oordeelde de Europese Rekenkamer voor de achtste keer op rij positief. De jaarrekening gaf volgens de Europese Rekenkamer een getrouw beeld van de financiële situatie per eind 2014 en de gang van zaken gedurende het boekjaar 2014.

1.3 Verantwoording door lidstaten

1.3.1 Verantwoording lidstaten in 'annual summaries'

Sinds 2008 is elke EU-lidstaat verplicht om jaarlijks een 'annual summary' bij de Europese Commissie in te dienen. In zo'n annual summary vat een lidstaat samen wat de resultaten zijn van de in het voorgaande begrotingsjaar afgeronde nationale audits naar en controles van EU-projecten in de lidstaat.[15]
Elke lidstaat dient deze annual summary uiterlijk op 15 februari van het volgende begrotingsjaar in te dienen.

Op grond van voorschriften die de Europese Commissie heeft opgesteld (waarvan het gebruik overigens niet verplicht is) bevat de annual summary voor de structuurfondsen per programma de auditbevinding,[16] de becijfering van eventuele tekortkomingen en onregelmatigheden (met vermelding van eventuele verbeteracties) en het foutenpercentage dat naar voren is gekomen uit controles van projecten. Over de verrichte controleonderzoeken naar subsidies uit landbouwfondsen en migratiefondsen moeten zij afzonderlijke annual summaries afgeven. Een gedeeltelijke uitzondering op deze regel geldt voor lidstaten die voor de landbouwsubsidies maar één betaalorgaan hebben; zij hoeven over de verrichte controles van de landbouwsubsidies geen afzonderlijke annual summary op te stellen.

Wijzigingen in het nieuwe Financieel Reglement

In het nieuwe Financieel Reglement van de EU dat in oktober 2012 is vastgesteld, is nader gepreciseerd (onder artikel 59 lid 5b) welke controle-informatie de lidstaten jaarlijks moeten verstrekken aan de Europese Commissie. Het gaat om een jaarlijkse samenvatting van de definitieve auditverslagen en van de verrichte controles, met een analyse van de aard en omvang van de vastgestelde fouten en tekortkomingen in de systemen en een overzicht van de reeds genomen of geplande corrigerende maatregelen. Ook schrijft het nieuwe Financieel Reglement voor dat de annual summaries vergezeld zullen gaan van een oordeel van een onafhankelijke auditinstantie. In het oordeel dient de auditor in te gaan op onder andere de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties voor zover ze zijn opgenomen in de jaarlijkse samenvatting.
De hiervoor vermelde documenten dienen vanaf 2016 door de lidstaten te worden ingediend (EG VO nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013; artikel 138).

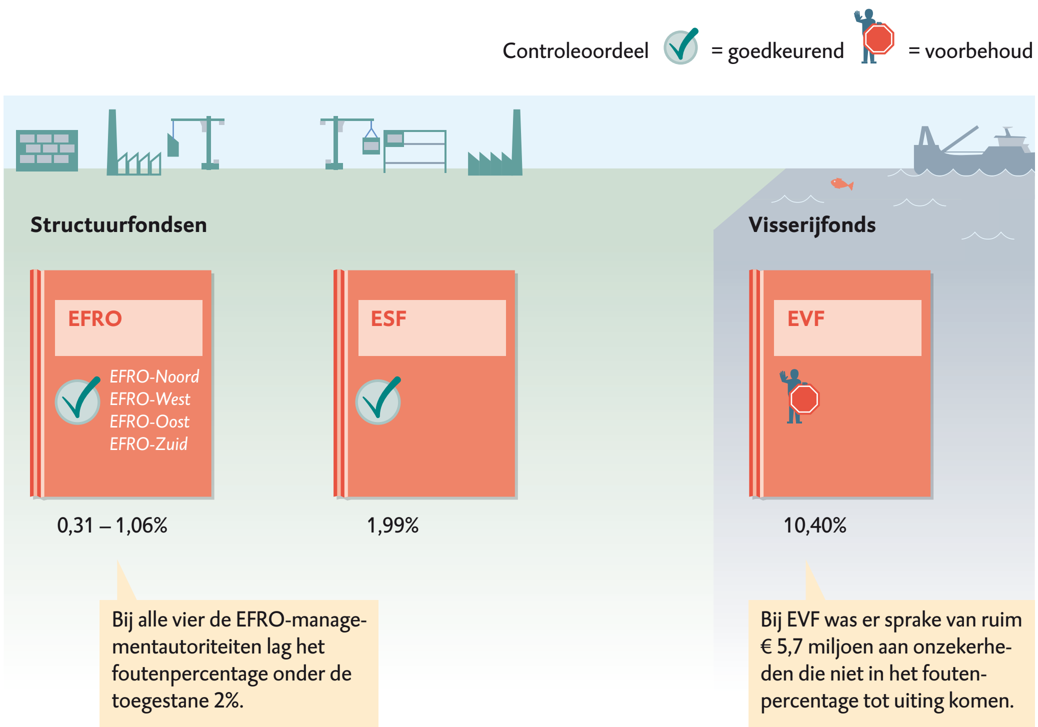
15
Het gaat daarbij om controles die zich richten zich op het beheer en de besteding van de subsidies die de lidstaat heeft ontvangen uit de Europese landbouw-, structuur- en migratiefondsen.

16
De auditbevinding kan een onvoorwaardelijke goedkeuring inhouden, een goedkeuring met voorbehoud, een afkeuring of een oordeelonthouding.

De annual summaries worden op nationaal niveau afgegeven door de daartoe aangewezen instanties en vervolgens opgestuurd naar het verantwoordelijke DG van de Europese Commissie. In Nederland werd de annual summary 2014 over het EFRO en het EVF[17] door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) opgesteld. De annual summary over het ESF werd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) opgesteld en die over de Europese migratiefondsen door het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).
Aangezien er sinds 16 oktober 2013 in Nederland voor de landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)[18] één betaalorgaan bestaat, is ons land niet meer verplicht om hiervoor een annual summary op te stellen.[19] Dit is sindsdien ook niet meer gebeurd.

Annual summaries 2014: Nederland
Onderstaande figuur geeft weer hoe in de Nederlandse annual summaries over 2014 het controleoordeel luidde van de auditdienst over de in ons land lopende programma's gefinancierd uit de *structuurfondsen* EFRO en ESF en het *visserijfonds* EVF. Ook het gecorrigeerde (netto) foutenpercentage per programma staat vermeld.

Controleoordeel in Nederlandse annual summaries 2014: EFRO, ESF en EVF



In tegenstelling tot de annual summaries over de hierboven besproken EU-fondsen vermeldt de annual summary over de vier Europese *migratiefondsen* alleen het totaalbedrag aan gecontroleerde subsidiabele kosten en het foutenbedrag, en geen foutenpercentage per fonds. Het gaat hier om het Europees Integratiefonds (EIF), het Europees Terugkeerfonds (ETF), het Europees Vluchtelingenfonds (EVLF) en het Europees Buitengrenzenfonds (EBF). Van de uit deze fondsen gefinancierde projecten zijn er in 2014 elf gecontroleerd.
In de jaarlijkse auditverslagen per migratiefonds is het foutenpercentage wél becijferd, conform de rekenwijze die de Europese Commissie hanteert. Alle fondsen scoorden een foutenpercentage onder de 2%.

17
EVF: Europees Visserijfonds.

18
ELGF: Europees Landbouwgarantiefonds. ELFPO: Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.

18
EG VO nr. 885/2006 van de Commissie van 21 juni 2006; artikel 7 lid 5.

Projectaudits en foutenpercentage per migratiefonds



	Europees Integratiefonds (EIF)	Europees Terugkeerfonds (ETF)	Europees Vluchtelingenfonds (EVLF)	Europees Buitengrenzenfonds (EBF)
Aantal projectaudits	3	3	3	2
Foutenpercentage	1,26%	0,08%	0,20%	0,04%

Het foutenpercentage van alle fondsen lag in 2014 onder de toegestane 2%.

De Nederlandse auditautoriteit heeft in de periode van november 2013 tot en met juni 2014 de beheer- en controlesystemen beoordeeld. Hierbij is vastgesteld dat voldaan is aan de minimale vereisten.

Annual summaries 2014: EU-breed
De annual summaries over 2014 zijn tot nu toe niet EU-breed openbaar gemaakt. Wij vinden dit een gemiste kans, want openbaarmaking van de annual summaries van alle EU-lidstaten kan bijdragen aan inzicht in de uitvoering van de EU-programma's.

Er is overigens niets wat lidstaten belet om de annual summaries openbaar te maken. De Europese Commissie heeft aangegeven dat het aan lidstaten is om te beoordelen of publicatie van de respectievelijke verantwoordingsdocumenten al dan niet gepast is. Wij constateren dat het dus aan lidstaten zelf is om te bepalen of zij willen bijdragen aan een transparante verantwoording over de Europese subsidies die in hun lidstaat zijn uitgegeven (Europese Commissie, 2014c).

De openbare activiteitenverslagen van de DG's van de Europese Commissie laten alleen zien of de annual summaries aan de minimumeisen voldoen. Uit de beoordeling van de annual summaries van de EU-lidstaten door de DG's van de Europese Commissie blijkt dat dit in verreweg de meeste in 2014 ingediende stukken het geval was.
In het activiteitenverslag van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling is in tegenstelling tot voorgaande jaren geen informatie over annual summaries opgenomen.

1.3.2 Verantwoording lidstaten in nationale verklaringen beperkt

Een nationale verklaring is een document waarin de regering van een EU-lidstaat jaarlijks openbaar verantwoording aflegt over hoe er in eigen land is omgesprongen met het ontvangen Europese geld. Het is een publiek document dat zichtbaar maakt waar problemen in het beheer van Europese subsidies zijn opgetreden en waar fouten zijn gemaakt in de besteding. Op die manier neemt de regering van de lidstaat politieke verantwoordelijkheid voor de wijze waarop Europees geld wordt beheerd en besteed. Als bijvoorbeeld in een bepaald jaar grote bedragen in een lidstaat onrechtmatig zijn uitgegeven, kunnen de verantwoordelijke bewindspersonen, dan wel de verantwoordelijke bestuurslagen op lokaal of provinciaal niveau, hierop worden aangesproken. Vervolgens kan gericht worden bijgestuurd om de situatie te verbeteren.
Door de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid die inherent is aan de nationale verklaring, onderscheidt dit verantwoordingsdocument zich in positieve zin van ande-

re verantwoordingsdocumenten die de lidstaten bij de Europese Commissie aanleveren. De nationale verklaring betekent een verbetering van de algehele publieke verantwoording over de besteding van EU-geld.
De nationale verklaring wordt helaas nog steeds door weinig lidstaten afgegeven. Over 2014 waren het er slechts drie: Denemarken, Zweden en Nederland. Tot op heden zijn de lidstaten niet verplicht om jaarlijks een nationale verklaring af te geven.

Ons oordeel over Nederlandse nationale verklaring 2015: positief, maar…
In 2015 heeft de minister van Financiën namens het kabinet de negende nationale verklaring afgegeven. De Algemene Rekenkamer geeft bij elke nationale verklaring een onafhankelijk oordeel.
In ons rapport bij de nationale verklaring over 2015 hebben wij geoordeeld dat de nationale verklaring een goed beeld geeft van het beheer en de besteding van de EU-subsidies in Nederland. Niettemin hebben wij aandacht gevraagd voor verbeterpunten in het beheer van de subsidies (Algemene Rekenkamer, 2015).
Verder hebben we erop gewezen dat in de nationale verklaring ook informatie zou moeten staan over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de EU-subsidiëring. Dragen EU-subsidies daadwerkelijk bij aan het beoogde doel? En zo ja, doen ze dat op een efficiënte manier of had hetzelfde doel ook met minder geld of op een andere manier kunnen worden bereikt?

In de nieuwe programmaperiode van de EU (2014-2020) wordt er vanuit Brussel meer gestuurd op resultaat. De financiering van projecten vanuit Europese fondsen is gedeeltelijk afhankelijk gemaakt van de mate waarin de projecten bijdragen aan het bereiken van de nationale Europa 2020-doelen van de betreffende lidstaat.[20] Informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt zodoende in de nieuwe programmaperiode ook een belangrijker onderdeel van de verantwoording over EU-subsidies.

EU-afdrachten
De Europese Commissie kan de EU-subsidies bekostigen uit de 'eigen middelen'. Dat is het geld dat door de lidstaten wordt afgedragen aan de EU. Over deze afdrachten wordt nu summier verantwoording afgelegd in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Algemene Rekenkamer is voorstander van opname van informatie over (het beheer van) EU-afdrachten in de nationale verklaring. Dan ontstaat er een integrale EU-verantwoording, waarbij zowel de inkomsten (EU-subsidies) als de afdrachten aan de EU zijn opgenomen. Een van de voordelen van zo'n integrale verantwoording is dat aan de hand daarvan gemakkelijk inzicht kan worden geboden in de systematiek die ten grondslag ligt aan naheffingen vanuit Brussel waarmee lidstaten te maken kunnen krijgen. Het Nederlandse parlement werd in 2014 'overvallen' door zo'n naheffing. Met een integrale nationale verantwoording kan het kabinet zorgen voor meer transparantie op dit punt en kan het tijdig het debat met het parlement aangaan over te verwachten naheffingen.

Ontwikkelingen in de andere landen
De Zweedse regering heeft in 2015 voor de zevende keer een nationale verklaring uitgebracht over de besteding van de EU-geldstromen die zij samen met de Europese Commissie beheert. Aangezien de verklaring in Zweden deel uitmaakt van het rijksjaarverslag en de Zweedse rekenkamer de taak heeft om de jaarverslagen van alle uit-

20
De EU streeft voor het jaar 2010 kerndoelstellingen na op vijf terreinen: (1) werkgelegenheid, (2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie, (3) klimaatverandering en energie, (4) onderwijs, en (5) armoede en sociale uitsluiting. Deze Europa 2020-doelstellingen zijn per EU-land naar nationale doelstellingen vertaald, rekening houdend met de specifieke situatie en omstandigheden.

voerende overheidsautoriteiten te controleren, geeft de Zweedse rekenkamer een (indirect) oordeel over de rechtmatigheid van besteding van alle EU-geld in Zweden.

De Deense nationale verklaring is een korte financiële verantwoording over EU-uitgaven (afdrachten) en EU-ontvangsten (subsidies), opgesteld door het Deense ministerie van Financiën en opgenomen in de jaarrekening van de Deense rijksoverheid. Deze wordt gecontroleerd door de Deense rekenkamer. Die laatste beoordeelt of het financiele overzicht van EU-uitgaven en -ontvangsten getrouw zijn weergegeven en of de onderliggende transacties rechtmatig zijn. Dat oordeel krijgt een plaats in een uitgebreid rapport van de Deense rekenkamer aan het publieke verantwoordingscomité (*Statsrevisorerne*) van het Deense parlement, dat bestuurlijke conclusies aan het rapport toevoegt en met het ministerie en controleert of aanbevelingen worden opgevolgd.

Tot 2012 gaf ook het Verenigd Koninkrijk een nationale verklaring af. Op dit moment gebeurt dat niet meer.

Op weg naar een betere verantwoording?

De overige lidstaten van de EU hebben tot dusver geen concrete initiatieven ontwikkeld om op vrijwillige basis politieke verantwoording af te leggen over het beheer en de besteding van EU-geld in eigen land.

Een in onze ogen eerste stap in de verbetering van de verantwoording over het beheer en de besteding van EU-geld in de lidstaten is de verplicht gestelde management declaration (beheersverklaring). In artikel 59 van het nieuwe Financieel Reglement is vastgelegd, dat alle lidstaten jaarlijks vóór 15 februari behalve een annual summary ook een management declaration moeten aanleveren die de rechtmatigheid garandeert van de uitgaven die zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie.

Nationale verklaringen hebben echter aanzienlijke meerwaarde ten opzichte van annual summaries en management declarations, omdat (a) in nationale verklaringen een overkoepelend oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid van de subsidiestromen die het land ontvangt (en niet over afzonderlijke fondsen), waardoor het een bruikbaarder en toegankelijker document is, (b) dit een oordeel is waarvoor politieke verantwoordelijkheid wordt genomen, en (c) nationale verklaringen in tegenstelling tot de annual summaries en management declarations openbare documenten zijn, zodat elke EU-burger én parlementariërs er kennis van kunnen nemen.

2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In het vorige hoofdstuk stond de vraag centraal of Europese subsidies in de lidstaten volgens de regels (rechtmatig) worden besteed. In dit hoofdstuk richten we het vizier op een vraag die voor burgers in de EU net zo belangrijk is: of de manier waarop dat geld wordt besteed wel het gewenste resultaat oplevert. En: of dat resultaat op een efficiënte manier (tegen zo laag mogelijke kosten dus) wordt bereikt. Het eerste noemen we de *doeltreffendheid* van bestedingen, het tweede de *doelmatigheid* van bestedingen.[21]

Over de diverse rapportages die de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers van de lidstaten jaarlijks over deze twee aspecten uitbrengen, gaat dit hoofdstuk. Wij gaan na of ze inzicht verschaffen in wat Europese subsidies concreet opleveren. Maken ze duidelijk of en zo ja hoe de doelen die de EU zich stelt dichterbij komen met de investeringen in de lidstaten?

Ook dit hoofdstuk begint op het niveau van de EU: we bespreken de verslagen die worden opgesteld door de Europese Commissie (§ 2.1) en door de Europese Rekenkamer (§ 2.2). Vervolgens gaan we in op de verantwoording op het niveau van de lidstaten (§ 2.3).

2.1 Verslagen van de Europese Commissie

2.1.1 Activiteitenverslagen van de Europese Commissie

Weinig informatie over effectiviteit van EU-beleid

Alle directeuren-generaal van de Europese Commissie moeten jaarlijks een verslag opstellen over de activiteiten die zij hebben verricht op het beleidsterrein waarvoor zij bevoegdheid dragen. Dit zijn de zogenoemde activiteitenverslagen van de beleidvoerende directoraten-generaal (beleidsDG's) die we eerder hebben besproken toen het ging om de rechtmatigheid.

Voor iedere editie van het EU-trendrapport leggen wij de activiteitenverslagen van twaalf beleidsDG's naast elkaar om na te gaan welke informatie ze tezamen bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten. Uit onze analyse blijkt dat de activiteitenverslagen over 2014 (net als in voorgaande jaren) weliswaar inzicht geven in gerealiseerde *prestaties* in de lidstaten, maar geen inzicht in de *effecten* van het beleid en de subsidieprogramma's in de lidstaten. Daarmee is het inzicht dat op basis hiervan kan worden verkregen over de effectiviteit van EU-beleid in de lidstaten nog steeds minimaal.

Inhoud, structuur en systematiek verbeterd

De twaalf beleidsDG's van de Europese Commissie die wij hebben onderzocht presenteren in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2014: (a) de algemene en specifieke doelen van het beleid dat in het voorgaande jaar is gevoerd, (b) de indicatoren aan de hand waarvan kan worden bepaald of de beoogde prestaties zijn geleverd en of het beleid de beoogde prestaties en resultaten heeft opgeleverd (de zogenoemde output- en impactindicatoren) en (c) de bereikte resultaten zelf. Zij presenteren al deze informatie overzichtelijk in schema's, waardoor deze gemakkelijker te interpreteren is.

21
We spreken in dit hoofdstuk gemakshalve van 'doelmatigheidsrapportages', ook wanneer we spreken over rapportages die uitspraken beogen te doen over de doeltreffendheid van bestedingen.

We zien dat de inhoud en de structuur van de jaarlijkse activiteitenverslagen de afgelopen jaren steeds verder is verbeterd. Dit is het gevolg van instructies die de Europese Commissie hiervoor heeft uitgevaardigd.[22] De verbeteringen hebben ook betrekking op de prestatiegerelateerde informatie in de verslagen.

De verslagen bevatten nu elk jaar een grote hoeveelheid nuttige informatie over bereikte doelen. Er is op dit punt een verdere stroomlijning van de prestatiebeoordeling te zien.
Eerdere prestatiegerelateerde verbeteringen in de verslagen waren: voorbeelden van maatregelen ter verbetering van de efficiëntie en een zuinig beheer; uitgebreidere prestatiegegevens uit onder meer evaluaties, onderzoek, audits en effectbeoordelingen; representatieve voorbeelden die de toegevoegde waarde van de EU-programma's demonstreren; een betere afstemming van de beheerplannen op de jaarlijkse activiteitenverslagen.

De verplichte conclusies van het management over de verwezenlijking van het beleid en de operationele doelstellingen die nu zijn opgenomen dragen bij aan de coherentie en duidelijkheid van de activiteitenverslagen. De opzet van de activiteitenverslagen van de onderzochte beleidsDG's is zodanig met elkaar in overeenstemming gebracht dat onnodige verschillen daarin nagenoeg zijn vermeden en de totstandkoming van uniforme verslagen is bevorderd. De transparantie van de documenten is verder bevorderd door het opnemen van een samenvatting voor de niet-gespecialiseerde lezer.

2.1.2 Evaluatieverslag van de Europese Commissie

Met het evaluatieverslag voorziet de Europese Commissie het Europees Parlement en de Raad van Ministers van de informatie die benodigd is voor de zogenoemde kwijtingsprocedure.

De kwijtingsprocedure

De kwijtingsprocedure gaat over het goedkeuren van de manier waarop de Europese Commissie het geld dat op de Europese begroting stond, heeft uitgegeven. Bij goedkeuring wordt de Commissie officieel ontheven van haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering, zodat ze er later niet meer op kan worden aangesproken.
De procedure is in het kort als volgt: het Europees Parlement controleert de financiën aan de hand van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer. Ook krijgt het van de Raad van Ministers (waarin de regeringen van de 28 lidstaten zijn vertegenwoordigd) een positief of negatief advies over het verlenen van kwijting (ook wel 'decharge' genoemd).
Als het Parlement dat wil, kan het de Commissie vragen om een nadere toelichting op de uitgaven te geven. Daarna verleent het Parlement wel of geen kwijting. Wanneer het Parlement weigert kwijting te verlenen, dient de Commissie een verklaring af te leggen bij de volgende zitting aan het Parlement.

De nadruk in het kwijtingsproces lag voorheen op de vraag of de Europese Commissie het geld dat het voorgaande jaar op de EU-begroting stond wettig en rechtmatig had uitgegeven. In 2012 is er een omslag gemaakt: behalve naar de rechtmatigheid en wettigheid van de uitgaven wordt er ook gekeken naar de doeltreffendheid en effectiviteit van het beleid. Artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (het VWEU-Verdrag) is hiertoe aangevuld met een extra alinea over een beleidsinhoudelijke beoordeling van de begrotingsuitvoering. De Commissie moet nu elk jaar een evaluatieverslag uitbrengen om voor het Europees Parlement en de Raad de stand

22
In het Syntheseverslag over 2013 werden de centrale diensten opgeroepen om in het kader van de toekomstige activiteitenverslagen de verschillende vormen van rapportage over prestaties te analyseren. Zie Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer, Synthese van de beheerresultaten van de Commissie in 2013, COM(2014) 342 final, van 11 juni 2014, p. 9.

van zaken te schetsen van de mate waarin de doelen van het beleid zijn bereikt. In dit verslag moet de nadruk op de financiën van de Unie worden gelegd vanuit het perspectief van de bereikte resultaten van de relevante programma's. Tot op heden publiceerde de Europese Commissie vijf evaluaties.

Ontwikkeling evaluatieverslagen: informatiewaarde geleidelijk beter
De evaluatieverslagen zijn de afgelopen jaren (de eerste verscheen in 2010) geleidelijk beter geworden. Het verslag verschijnt tegenwoordig vroeger in het jaar zodat de Europese Rekenkamer het mee kan nemen in haar jaarverslag. De reikwijdte van het verslag is in de loop der jaren groter geworden en er worden verbeterpunten in geformuleerd.[23]

De verdere ontwikkeling van het evaluatieverslag moet volgens de Europese Commissie worden gezien in de context van de lopende werkzaamheden om de EU-begroting en de cyclus daaromheen steeds verder te verbeteren. Op verzoek van het Europees Parlement wordt in dit kader een interinstitutionele werkgroep over prestatiegebonden budgettering ingesteld. Deze werkgroep (Europese Commissie, Europees Parlement, Raad van Ministers en Europese Rekenkamer) zal zich ervoor gaan inzetten de EU-begroting beter af te stemmen op de resultaten die met het EU-beleid worden beoogd.[24]

Het vijfde evaluatieverslag - uitgebracht in juni 2015 - bevat meer informatie over (voortgang van) de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen[25] dan het voorgaande verslag, ook in de vorm van verwijzingen naar concrete programma's die daaraan bijdragen hebben geleverd. Deze verwijzingen zijn echter volgens de Europese Rekenkamer nog te beperkt.
De Europese Commissie verwacht, zo bleek uit de beoordeling van de Europese Rekenkamer, dat het evaluatieverslag vanaf begrotingsjaar 2017 betere en meer volledige informatie over geleverde prestaties kan geven, waaronder ook informatie over de voortgang bij het realiseren van de Europa 2020-doelen.
Het zal volgens de Europese Commissie wel moeilijk zijn om de effecten van de EU-begroting, de nationale begrotingen en externe factoren uit te splitsen.

2.2 Doelmatigheidsrapportages Europese Rekenkamer

De informatie die de Europese Commissie ter beschikking stelt over de EU-uitgaven wordt jaarlijks onderzocht door de Europese Rekenkamer. Zij kijkt daarbij niet alleen naar de rechtmatigheid maar ook naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven. Zij weegt deze aspecten mee bij de vorming van haar eindoordeel over de wijze waarop de Europese Commissie het geld op de EU-begroting heeft besteed en verantwoord. Dit eindoordeel neemt de Europese Rekenkamer op in haar jaarverslag.

De Europese Rekenkamer geeft géén oordeel over de besteding van EU-geld per lidstaat; dat is niet haar taak. De Europese Rekenkamer velt met haar jaarverslag dus ook geen formeel oordeel over de doeltreffendheid van de wijze waarop EU-programma's worden uitgevoerd in de lidstaten.

De Europese Rekenkamer publiceert naast haar jaarverslag circa twintig speciale verslagen per jaar waarin wordt ingegaan op de doelmatigheid waarmee op enkele specifieke terreinen is omgesprongen met EU-geld. De onderwerpen van deze speciale

23
Zie onder meer ons EU-trendrapport uit 2014.

24
COM (2015) 313 final; 26.6.2015. Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers over de evaluatie van de financiën van de Europese Unie aan de hand van de bereikte resultaten; p. 6-7.

25
Zie § 1.3.2 voor meer informatie over deze doelstellingen.

verslagen, die de Europese Rekenkamer zelf selecteert, variëren van EuropeAid (over toezicht- en evaluatiesystemen) tot de door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur.
De Europese Rekenkamer onderzoekt vaak zelf, op basis van een steekproef, projecten in enkele geselecteerde lidstaten. Veelal richten de controles zich op de opzet van het programma. We zien ook hier dat er meer zicht is op prestaties (output) dan op effecten (outcome).

Het Europees Parlement heeft aangegeven dat de Europese Rekenkamer zich meer zou moeten richten op de doeltreffendheid en doelmatigheid van EU-beleid en minder op het rechtmatigheidsonderzoek.[26]

2.3 Doelmatigheidsrapportages nationale rekenkamers

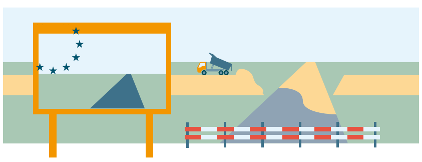
De nationale rekenkamers in de lidstaten kunnen zelf onderzoek doen naar doeltreffendheid en doelmatigheid van EU-beleid in hun land, mits hun wettelijke bevoegdheden dat toestaan.

Reikwijdte nationale rekenkameronderzoeken varieert sterk
Met uitzondering van de rekenkamer van Luxemburg verrichten alle nationale rekenkamers in de EU onderzoek naar EU-gerelateerde onderwerpen. De laatste jaren nemen deze onderzoeken in aantal toe. De reikwijdte van deze onderzoeken varieert sterk.
Ongeveer twee derde van de nationale rekenkameronderzoeken is gericht op een beoordeling van het beheer van EU-geld (de rechtmatigheid); in de overige onderzoeken staan de prestaties en effecten van het beleid (ook) centraal.

In Nederland vooral inzicht in prestaties, minder in effecten
Zelf zijn we in eerdere versies van ons EU-trendrapport nagegaan in hoeverre de verantwoordelijke autoriteiten goed inzicht hebben in de effectiviteit van het gevoerde EU-beleid. We hebben dit onderzocht op EU-niveau en op lidstaatniveau, waarbij we in het bijzonder naar Nederland hebben gekeken.

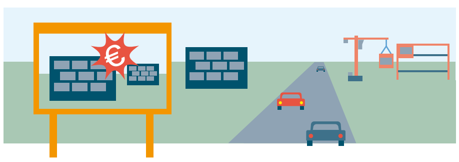
We hebben meermaals geconstateerd dat er in Nederland bij de programma-autoriteiten (en daarmee uiteindelijk ook bij de verantwoordelijke bewindspersonen) wel inzicht bestaat in (tussentijds) geleverde prestaties, maar nauwelijks in de effecten die uiteindelijk al dan niet worden bereikt met de Europese fondsen en het gevoerde EU-beleid.

Wel inzicht in geleverde prestaties en behaalde resultaten…



Met EU-subsidie wordt een weg aangelegd

…maar niet in bereikte effecten van EU-beleid



Wordt de weg gebruikt, en levert het wat op voor de regio?

26
Op 16 december 2013 heeft de Begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement een ontwerpresolutie opgesteld waarin dit een van de meest prangende punten was. Die resolutie is in februari 2014 door het voltallige Europees Parlement aangenomen (Report on the future role of the Court of Auditors; The procedure on the appointment of Court of Auditors' members: European Parliament consultation. A7-0014/2014).

Vooralsnog geen doelmatigheidsinformatie in nationale verklaring van Nederland
De nationale verklaring waarmee het Nederlandse kabinet jaarlijks publiek verantwoording aflegt over de besteding van de ontvangen EU-subsidies, bevat geen informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid. Wij hebben in ons rapport bij de nationale verklaring 2013 (Algemene Rekenkamer, 2013b) de aanbeveling gedaan om dergelijke informatie toe te voegen. Deze aanbeveling is door het kabinet vooralsnog niet overgenomen.

3 Conclusies en aanbevelingen bij deel 1

3.1 Conclusies

Rechtmatigheid niet verbeterd op EU niveau
Uit de verantwoording die de Europese Commissie aflegt, blijkt dat de rechtmatigheid van de uitgaven het afgelopen jaar niet is verbeterd. De Europese Rekenkamer heeft wederom geen positief oordeel kunnen vellen over de besteding van het geld op de EU-begroting.

De informatieve waarde van de verantwoording door de Europese Commissie vertoont overigens wel een stijgende lijn. De activiteitenverslagen van de DG's van de Commissie zijn kwalitatief steeds beter geworden en worden meer op elkaar afgestemd. Zo is de beschrijving van de voorbehouden die de directeuren-generaal maken bij de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie over de besteding van budgetten, in de loop der jaren verbeterd.

Geen verbetering in verantwoording over rechtmatigheid lidstaten
Ook de verantwoording die EU-lidstaten afleggen over de besteding van het EU-geld dat zij vanuit Brussel hebben ontvangen, is het afgelopen jaar niet verbeterd.
Slechts drie EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben hierover in 2014 op vrijwillige basis een nationale verklaring opgesteld.[27] De andere EU-lidstaten, het Verenigd Koninkrijk uitgezonderd,[28] hebben tot op heden nog nooit openbaar gemaakt in hoeverre zij het geld van de Europese belastingbetaler volgens de regels ('rechtmatig') uitgeven. Zij nemen daarmee geen politieke verantwoordelijkheid voor deze bestedingen tegenover hun volksvertegenwoordiging.

Wanneer het opstellen van nationale verklaringen voor alle lidstaten verplicht zou worden gesteld, zou dit het democratisch gehalte van de verantwoording over EU-uitgaven op lidstaatniveau aanzienlijk verbeteren.
De nabije toekomst belooft enkele verbeteringen. Het nieuwe Financieel Reglement voorziet in instrumenten die een stap vooruit betekenen, zoals de verplichting om de annual summaries vanaf 2016 vergezeld te laten gaan van het oordeel van een onafhankelijke auditinstantie. Daarmee zijn echter nog niet de beperkingen van de annual summaries zelf weggenomen; ze zijn, anders dan nationale verklaringen, niet openbaar en worden niet op politiek niveau ondertekend.

Nog weinig inzicht in effecten van het EU-beleid
Uit eerdere onderzoeken van zowel de Europese Rekenkamer (over de EU als geheel) als de Algemene Rekenkamer (over Nederland) is gebleken dat er weliswaar inzicht bestaat in de prestaties (output) die in de lidstaten worden geleverd met EU-geld, maar dat er nog altijd weinig bekend is over de daarmee bereikte effecten (outcome). Ook zagen we eerder dat bij de uitvoering van Europese programma's de nadruk ligt op het controleren van de naleving van regels (rechtmatigheid). Er wordt nauwelijks nagegaan of met de projecten die geld vanuit de EU hebben ontvangen wel het gewenste effect wordt behaald.

27
Behalve Nederland zijn dit Denemarken en Zweden.

28
Het Verenigd Koninkrijk heeft tot twee jaar geleden wél een jaarlijkse nationale verklaring uitgebracht.

3.2 Aanbevelingen

Wij bevelen het kabinet aan om bij andere Europese lidstaten te blijven stimuleren dat zij, net als Nederland, openbaar politiek verantwoording gaan afleggen over de besteding van het EU-geld dat zij vanuit Brussel ontvangen. Een dergelijke nationale verantwoording zou het ook mogelijk maken dat de controle van de Europese Rekenkamer voortbouwt op de resultaten van nationale audits.
Om te beginnen zou in elk geval een slag moeten worden gemaakt met openbaarheid van bestaande verantwoordingsdocumenten. Wij bevelen in dat kader de minister van Financiën opnieuw aan om in de Ecofinraad te stimuleren dat de EU-lidstaten hun annual summaries, vanaf 2016 inclusief de nieuwe management declaration, openbaar maken en dat de Europese Commissie deze voorziet van een - eveneens openbare - analyse.

Deel 2
Beschouwing

4 Het belang van zicht op de toegevoegde waarde van de EU

Veertien jaar EU-trendrapport: hardnekkige problemen

Wij benadrukken al jaren in onze EU-trendrapporten dat de burgers van de EU mogen verwachten dat EU-geld volgens de regels wordt ingezet (rechtmatig), dat dit gebeurt met een optimale inzet van middelen (doelmatig) én met resultaat (doeltreffend). En ook: dat burgers moeten kunnen zien dat dit het geval is. Helaas spelen er enkele hardnekkige problemen rond zowel de rechtmatigheid, doelmatigheid als de doeltreffendheid van de manier waarop EU-geld wordt besteed.

Zo geeft de Europese Rekenkamer al meer dan twintig jaar op rij een negatief oordeel over de rechtmatigheid van de uitgaven van de EU. Het ontbreekt bovendien aan transparantie op het niveau van de lidstaten. Tekenend is dat slechts drie van de 28 EU-lidstaten tot op heden bereid zijn om in een zogenoemde nationale verklaring openbaar verantwoording af te leggen aan het nationaal parlement over hoe zij de ontvangen EU-subsidies hebben besteed. En op de resultaten van EU-projecten bestaat evenmin goed zicht. De verantwoording beperkt zich hier in de regel tot beschrijvingen van uitgevoerde activiteiten; of die ook echt iets hebben opgeleverd blijft meestal onbekend.

Wij hebben in onze EU-trendrapporten van de afgelopen jaren meermaals aangedrongen op publiek maken wat er met Europese programma's wordt bereikt in termen van maatschappelijke effecten. Zulke informatie is onontbeerlijk om burgers een goed antwoord te kunnen geven op de vraag "wat levert EU-geld op?". Alleen met een goed antwoord op die vraag kan het draagvlak voor de EU worden vergroot. Aan de hand daarvan kan bovendien een gefundeerd politiek debat worden gevoerd over een andere verdeling van EU-geld. Het geld moet immers dáár worden ingezet waar de EU meerwaarde heeft. Dat is het subsidiariteits-beginsel.

Bij de controle van Europese programma's ligt tot nu toe het accent op de naleving van regels. Er wordt nauwelijks gekeken of met het uitgegeven geld wel het gewenste effect wordt behaald en of dit gebeurt met een efficiënte inzet van wat er aan budget beschikbaar is.
We zien ontwikkelingen in de goede richting. We grijpen met deze beschouwing het Nederlands voorzitterschap van de EU aan om een aantal ontwikkelingen, die ook door de nieuwe Europese Commissie in gang zijn gezet, van nader commentaar te voorzien.

Focus op resultaten

De in 2014 aangetreden nieuwe Europese Commissie onder voorzitterschap van Jean-Claude Juncker heeft uitdrukkelijk oog voor de 'performance' van de EU. Zij tracht méér te doen met minder geld en wil waar mogelijk minder en simpeler regels hanteren. Deze ontwikkelingen bieden een kans om concrete verbeteringen te realiseren.

Volgens de Europese Commissie moet de EU zich bij de besteding van haar begroting richten op het creëren van meer toegevoegde waarde. Dit zou een ommezwaai betekenen, want tot nu toe waren de leidende principes rond de EU-uitgaven: *uitgeven* en *controleren*. De nadruk bij de uitvoering van de Europese programma's lag vooral op het controleren of geld volgens de regels werd uitgegeven en te weinig op het nagaan of het gewenste effect werd bereikt.

Op dit moment wordt EU-geld van tevoren verdeeld over een aantal beleidsterreinen en deze verdeling ligt dan voor de hele programmaperiode van zeven jaar vast. Ook het geld dat op de meeste van de beleidsterreinen per lidstaat wordt toegekend ligt vooraf vast. Dit maakt de begrotingssystematiek van de Europese Commissie star. Volgens de Commissie is het hoog tijd om *flexibeler* met EU-geld om te gaan. Alleen zo kan de EU snel reageren op de crises en urgente problemen die op haar afkomen. Het toekennen van geld zou meer moeten worden gekoppeld aan actuele beleidsprioriteiten en minder het uitvloeisel moeten zijn van traditionele afwegingen en politieke compromissen uit het verleden.
Daarnaast wil de Commissie toe naar het financieren van grotere en *kwalitatief betere projecten* die werkelijk een verschil uitmaken en verscheidene beleidsdoelen tegelijk dienen. Dat levert volgens de Commissie meer op dan het ondersteunen van talloze kleine projecten gericht op afzonderlijke delen van het EU-beleid.
Tot slot vindt de Commissie dat meer zou moeten worden gekeken naar de *resultaten* van de EU-uitgaven: wat hebben programma's en projecten concreet opgeleverd in termen van outcome en impact?

De weg die de Europese Commissie op deze manier inslaat biedt volgens ons perspectief op een transparantere en effectievere EU: een EU die haar geld dáár inzet waar de problemen het grootst zijn. Op dit moment is de situatie nog zo dat de Europese lidstaten, populair gezegd, zo veel mogelijk willen terugzien van het geld dat ze aan de EU afdragen. Dit 'principe du juste retour' bevordert een effectieve besteding van EU-subsidies niet. Integendeel; lidstaten krijgen een prikkel om het budget dat hun is toegewezen, helemaal op te maken. Daardoor komt het voor dat er ook projecten gefinancierd worden waarvan de maatschappelijke opbrengsten op zijn best ongewis zijn. Of projecten die niet echt subsidie nodig hebben. In onze EU-trendrapporten van de afgelopen jaren hebben we dit aan de hand van een concrete voorbeelden geïllustreerd.

EU-trendrapport 2014 en 2015: geen zicht op effecten

In ons EU-trendrapport van 2014 hebben we gekeken naar de effectiviteit van dertig EFRO-projecten en in 2015 nog eens naar een zestal projecten die (mede) waren gefinancierd door andere Europese programma's. We signaleerden dat effectiviteit niet of nauwelijks een rol speelde bij de selectie van projecten en evenmin bij de afrekening na afloop.
Ook merkten we op dat EU-subsidiëring niet altijd nodig was voor de uitvoering van projecten. Zo belichtten we een sporthal die was gebouwd met geld uit het Plattelandsontwikkelingsfonds. De subsidieaanvrager gaf te kennen dat de sporthal er ook zonder Europese steun gekomen zou zijn. Onze selectie van projecten was overigens te beperkt om op basis daarvan algemene uitspraken te doen.

Vanuit een oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid is het naar ons idee verstandiger om al bij de verdeling van het geld op de EU-begroting inhoudelijk na te gaan waar EU-subsidies de meeste toegevoegde waarde kunnen hebben volgens de principes van subsidiariteit. Dit veronderstelt dan wel dat er van tevoren zicht is op de

te verwachten effectiviteit. Projecten kunnen dan grensoverschrijdend met elkaar concurreren om EU-geld. Waarna vervolgens het beste projectvoorstel, ongeacht uit welke lidstaat dat komt, subsidie krijgt.
Wanneer het criterium 'subsidiariteit en toegevoegde waarde' op die manier leidend wordt bij de verdeling van Europees geld, kunnen lidstaten er niet langer van uitgaan dat ze sowieso een deel van de door hen gevoede begroting terug zullen zien. Het zou dus een kentering betekenen in het nationaal georiënteerde denken binnen de EU.

Controles: flexibiliteit en simplificatie

Als het gaat om de manier waarop Europees geld in de lidstaten wordt beheerd streeft de Commissie naar *flexibiliteit* en *simplificatie*. De administratieve lasten moeten worden verminderd en controles moeten waar mogelijk worden vereenvoudigd. Alleen op terreinen waar gebleken is dat het risico op fouten in het beheer groot is zouden meer (of zwaardere) controles moeten plaatsvinden. Met als randvoorwaarde dat de kosten van controles nooit de baten mogen overtreffen.

Om te komen tot een doelmatiger functioneren van de EU lijkt ons het streven van de Commissie naar flexibiliteit en simplificatie in het financieel beheer nuttig en nodig. Ook blijft het belangrijk dat er transparantie bestaat over eventuele problemen rond de rechtmatigheid van de besteding van EU-subsidies en/of rond de effectiviteit van de daarmee gefinancierde activiteiten, zoals de Commissie ook voorstaat. Dit betekent dat de uitvoering van EU-programma's en -projecten goed moet worden gemonitord en dat over de besteding van EU-geld adequaat verantwoording moet worden afgelegd. Naar ons idee moet ook op lidstaatniveau de toegevoegde waarde van de EU zichtbaar zijn. Niet alleen in Nederland maar in álle EU-lidstaten.

Geld uit de markt aantrekken

De Europese Commissie wil verder de EU-begroting als 'magneet' gaan gebruiken om externe financiering aan te trekken voor EU-projecten. Het EU-beleid wordt nu nog hoofdzakelijk uitgevoerd met behulp van subsidies. In de toekomst moet het beleid vaker worden ondersteund met financiële instrumenten zoals leningen, garanties en deelnemingen. Dit soort instrumenten moeten ervoor zorgen dat elke euro op de EU-begroting een bijdrage vanuit de markt aantrekt en zo als het ware 'meer waard' wordt. De Commissie roept de lidstaten op om tijdens de nieuwe programmaperiode 2014-2020 aanzienlijk meer gebruik te maken van dit soort financiële instrumenten.

Geld uit de markt werkt echter wezenlijk anders dan subsidiegeld. Daar zal bij de keuze van projecten rekening mee moeten worden gehouden. Geld uit de markt moet zichzelf immers 'terugverdienen'. Alleen financieel gezonde projecten die genoeg opbrengst genereren om de ontvangen lening, garantie of anderszins te compenseren, komen wat de Commissie betreft in aanmerking voor financiering. Tegelijkertijd zal het moeten gaan om projecten waar de markt zonder ondersteuning met publieke middelen geen geld in steekt.

Het Juncker-fonds: voorbeeld van de nieuwe begrotingsaanpak

Een in het oog springend fonds waarin de nieuwe opvattingen van de Europese Commissie over de EU-begroting tot uitdrukking komen is het in juni 2015 opgerichte Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI), in de wandelgangen het Juncker-fonds genoemd, naar de initiator ervan. Via het EFSI wil de Commissie een totaal van ten minste € 315 miljard aan investeringen mobiliseren in de periode 2015-2017. Het EFSI moet door middel van gerichte investeringen de structurele economische groei in de EU bevorderen. Het fonds zal worden aangewend voor projecten op het terrein van infrastructuur, onderzoek, duurzaamheid en het midden- en kleinbedrijf. De Europese Investeringsbank zal het fonds beheren. De miljarden die in het fonds worden gestopt zullen maar deels publiek worden gefinancierd;[29] het overgrote deel zal uit aangetrokken privaat kapitaal bestaan.

De inzet van leningen, garanties, deelnemingen en soortgelijke marktfinanciering voor EU-projecten is een stap die kan leiden tot meer (en beter zichtbare) effectiviteit. Verondersteld mag worden dat het resultaat dat naar verwachting met een project wordt bereikt in grotere mate bepalend is voor het al dan niet beschikbaar stellen van dit soort financiële instrumenten dan bij de gangbare subsidieverstrekking. Daarmee zou de effectiviteit van de inzet van EU-gelden kunnen toenemen.
Wel zijn er bij de inzet van marktfinanciering aandachtspunten die niet uit het oog moeten worden verloren. Zo moet nauwkeurig worden bepaald waar de EU met de inzet van een financieel instrument toegevoegde waarde heeft en waar de markt zelfstandig zijn werk moet doen. Het vinden van de juiste balans kan hier nog een lastige exercitie blijken voor de Europese Commissie en de lidstaten.

Rechtmatigheid anders beoordelen?

Of de Europese Commissie het geld op de EU-begroting correct heeft uitgegeven wordt tot nu toe maar op één manier beoordeeld: aan de hand van het foutenpercentage dat de Europese Rekenkamer vaststelt bij haar jaarlijkse controle van de rechtmatigheid van de uitgaven. Volgens de Commissie-Juncker is dit een veel te beperkte indicator. Correcties in latere jaren (zoals terugvorderingen en boetes die aan lidstaten worden opgelegd) worden er namelijk niet in meegenomen.
Volgens de Commissie zou het beter zijn om een *meerjarig* foutenpercentage te gebruiken als maatstaf voor de beoordeling. Dan wordt rekening gehouden met de correctie van onregelmatigheden gedurende de looptijd van het programma. Daarmee ontstaat volgens de Europese Commissie ook een positieve prikkel om te corrigeren. Bovendien wordt zo ook het correctief vermogen van de toegepaste beheer- en controlesystemen in de beoordeling betrokken.

De redenering van de Commissie is begrijpelijk. Toch vragen wij ons af of het vraagstuk van de rechtmatigheid niet nader zou moeten worden geanalyseerd alvorens te bepalen wat de beste controlemaatstaf is.
Wij stipten hiervoor al aan dat er hardnekkige problemen spelen bij de rechtmatigheid van Europese bestedingen. Het gegeven dat de Europese Rekenkamer al meer dan twintig jaar op rij geen goedkeurend oordeel afgeeft bij de uitgaven van de EU is tekenend. Maar wat zijn nu concreet de problemen die achter dit negatieve oordeel schuilgaan?

29
De Europese Commissie stelt zich garant voor € 16 miljard, waarvan de helft als reserve uit de Europese begroting wordt gehaald. De Europese Investeringsbank (EIB) maakt een eigen reservering van € 5 miljard voor het fonds.

In het onderzoek dat wij de afgelopen jaren hebben verricht naar de rechtmatigheid van EU-bestedingen in Nederland zagen wij een aantal zaken steeds terugkeren:

- Regels op het terrein van (Europese) aanbestedingen worden niet gevolgd.
- Projectkosten die niet subsidiabel zijn worden toch in Brussel gedeclareerd.
- Beheer- en controle-instanties leggen Europese subsidieregels verschillend uit, met als gevolg dat de één zaken goedkeurt die de ander afkeurt.

Een aantal van dit soort fouten vloeit voort uit de complexiteit van de regels en procedures rond EU-subsidies. Wat er wel en niet mag en moet is dusdanig ingewikkeld dat veel actoren in de Europese 'subsidiemolen' onvoldoende op de hoogte zijn en onbedoeld fouten maken. Dat dit al zoveel jaren achtereen wordt vastgesteld zonder dat er verbetering optreedt, wijst op een systeemfout. De EU-regels kennen een te groot aantal voorwaarden en deze voorwaarden zijn op te veel verschillende manieren te interpreteren.

De jaarlijkse discussie naar aanleiding van het door de Europese Rekenkamer vastgestelde foutenpercentage heeft tot op heden niet geleid tot significante verbeteringen. In dat licht zijn de bezwaren van de Europese Commissie tegen de wijze van controleren verklaarbaar. Voordelen van jaarlijkse controles zijn echter dat zij de gecontroleerden scherp houden én dat er tussentijds kan worden bijgestuurd. Correcties kunnen immers pas plaatsvinden als fouten eenmaal zijn gesignaleerd. Een vruchtbare benadering zou volgens ons kunnen bestaan uit een combinatie waarbij weliswaar nog steeds jaarlijks gecontroleerd wordt maar waarbij ook inzicht gegeven wordt in wat er na de correcties in de meerjarige programmaperiode uiteindelijk aan fouten resteert.

Niet onbelangrijk is in dit verband ook dat in de toekomst controleurs op Europees niveau kunnen steunen op controleurs die in de lidstaten (op nationaal niveau dus) de rechtmatigheid van verstrekte EU-subsidies beoordelen. Zo'n 'sluitende auditstructuur' heeft niet alleen voordelen voor de controleurs. Het zou ook schelen in de controlelasten die subsidieverstrekkers en subsidieontvangers ervaren. Om dit te bereiken is wel betere samenwerking nodig tussen de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers. Hier ligt er dus een opdracht voor de gemeenschap van rekenkamers in de EU.

Discussie over aanpassing begrotingssysteem: belangrijke stap

Wij vinden het positief dat er binnen de EU steeds meer bereidheid is om stil te staan bij fundamentele vragen rond de verdeling van EU-geld en dat de Commissie dit signaal oppakt. Er is een discussie op gang aan het komen over vervanging van het huidige begrotingssysteem met traditioneel vastliggende uitgaven door een flexibeler systeem dat inspelen op actuele ontwikkelingen mogelijk maakt en waarbij de toegevoegde waarde bepaalt hoe EU-geld wordt toegewezen. Zo heeft de Duitse minister van Financiën ervoor gepleit de inzet van EU-geld te beperken tot terreinen waar de EU meerwaarde heeft en tot problemen die alleen Europees kunnen worden aangepakt. Dat is een invulling van het subsidiariteitsbeginsel. Initiatieven die nu nog subsidie ontvangen maar die niet noodzakelijk door de EU hoeven te worden betaald, zou de EU door lidstaten zelf moeten laten financieren.

De financiering en begrotingsissues staan dus niet los van vragen rond de organisatie en taak van de EU. Zolang de EU-begroting rechtsreeks wordt 'gevoed' door de lidstaten, zal bij deze lidstaten de neiging blijven bestaan om een (evenredig) deel uit de begroting terug te willen zien, en dus om EU-geld bij voorkeur in eigen land uit te geven. Ook als grensoverschrijdende concurrentie tussen projecten effectiever zou zijn. Bij de financieringsdiscussie horen dus ook organisatie-vragen: waar gaat de EU over? Wat kan er beter door de lidstaten zelf worden gedaan? Waar heeft de EU toegevoegde waarde? Vervolgens is het zaak om de resultaten voor een ieder zichtbaar te maken. En ook: om de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestedingen op efficiënte wijze te controleren. Ons uitgangspunt is dat de burgers van de EU mogen verwachten dat EU-geld doeltreffend, doelmatig én rechtmatig wordt uitgegeven en dat daarover volledige transparantie bestaat.

Tot slot

De Europese Commissie slaat wat ons betreft een goede weg in met de hiervoor behandelde initiatieven. Het is nu van belang ervoor te zorgen dat de initiatieven vrucht gaan dragen. De problemen in het financieel management van de EU die wij de afgelopen jaren keer op keer hebben aangestipt in ons EU-trendrapport en elders, zijn er al decennialang. Een fundamentele herziening van de wijze van begroten zou er aan bij kunnen dragen dat deze hardnekkige problemen tot het verleden gaan behoren.

Datzelfde geldt voor een passende wijze van verantwoorden en controleren. Door inspanningen van de Europese Commissie is er de laatste jaren terrein gewonnen met de jaarlijkse nationale verantwoording over de rechtmatigheid. Er ligt echter nog terrein braak: er is nog geen openbare en op politiek niveau verstrekte nationale verantwoording. Ook hier ligt nog een dringende opdracht.

Het doorvoeren van echte verbeteringen vergt niet alleen de goede ideeën en voornemens, maar ook daadkracht en consistentie in boodschap en handelen. Democratische verantwoording betekent duidelijk kunnen maken welke resultaten de EU bereikt en dat leidend laten zijn voor de inzet van de EU.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2014). *EU-trendrapport 2014; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie.* Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 869, nr. 1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. Den Haag: Sdu. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2015a). *EU-trendrapport 2015; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage Kamerstuk 34 150, nr. 1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015. Den Haag: Sdu. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Rapport bij de Nationale verklaring 2015; Oordeel bij de verantwoording van de lidstaat Nederland over de Europese fondsen in gedeeld beheer.* Bijlage bij Kamerstuk 34 150, nr. 3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015. Den Haag: eigen beheer.

Europese Rekenkamer (2015). *Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2014, vergezeld van de antwoorden van de instellingen*. Luxemburg: Publicatieblad van de Europese Unie 2015/C 373/01, 10 november 2015.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. P. (Patrick) Antenbrink (projectleider)
Dhr. dr. J.M.M. (Jan) van den Bos
Dhr. A.H.J. (Arie) Hilhorst
Dhr. mr. (Robert) R.M.G. Hub
Dhr. P.E. (Peter) Jongenotter

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps ontwerpers
Foto: Aspectief Fotografie
(sculptuur 'Europa en de stier'
van Ek van Zanten, 1961)

Infographics

Joris Fiselier *Infographics*

Den Haag, januari 2016

Algemene Rekenkamer

EU-trendrapport 2016

Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie

2016

